# Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers zum Reichskanzler.

---

## Inaugural-Dissertation

zur

**Erlangung der Doktorwürde**

der

**hohen juristischen Fakultät der Georg-August Universität zu Göttingen**

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

vorgelegt von

**Ernst von Spaeth**
Referendar aus Labiau/Ostpr.

---

Göttingen 1913.
Druck der Dieterich'schen Universitäts-Buchdruckerei (W. Fr. Kaestner)

*Meinem Vater.*

# Inhaltsverzeichnis.


Seite

1. Kapitel. Einleitung . . . . . 1

1. Teil.

2. Kapitel. Die Rechtsnatur des deutschen Heeres . . . . . 3

2. Teil.

Die staatsrechtliche Stellung des Kriegsministers im deutschen Reich und des Reichskanzlers als verantwortlicher Reichsminister.

3. Kapitel. Die staatsrechtliche Stellung der Kriegsminister in materieller Beziehung . . . . . 22
4. Kapitel. Die staatsrechtliche Stellung der Kriegsminister in finanzieller Beziehung . . . . . 26
5. Kapitel. Die Besonderheiten in der staatsrechtlichen Stellung des preußischen Kriegsministers . . . . . 36
6. Kapitel. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers in seiner Stellung als
   a) Gehilfe des Kaisers . . . . . 45
   b) Vertreter des Kaisers . . . . . 48
   c) in der Finanzverwaltung des Reichs . . . . . 50

3. Teil.

7. Kapitel. Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers zum Reichskanzler in materieller Beziehung . . . 51
8. Kapitel. Das staatsrechtliche Verhältnis bei der Finanzverwaltung . . . . . 69

Schluß.

9. Kapitel. Das Ergebnis . . . . . 82

# Literatur.


Anschütz: Staatsrecht in HoEncykl. = Deutsches Staatsrecht von Gerhard Anschütz. (Encyklopädie der Rechtswissenschaft von Holtzendorff-Kohler. Bd. 2. S. 451—635.

Apel, E.: Die Königl. Gewalt auf dem Gebiet des Ehrengerichtsverfahrens gegen preußische Offiziere. Berlin 1906.

Armeeverordnungsblatt. Berlin 1886 und 94.

Arndt, Adolf: Die Verfassungsurkunde für den preuß. Staat. Berlin 1907.

— —: Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1902.

— —: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin 1901.

— —: Reichs- oder Kontingentsheer; in der deutsch. Juristenzeitung. Jahrgang 6, Nr. 5.

Bloch, Ed.: Deutsches Reichsstaatsrecht. München 1900.

Bielefeld: Das Kaiserliche Heer; im Arch. f. öff. Recht. Bd. 16.

Bornhak, C.: Preußisches Staatsrecht. Freiburg i./B. 1888. 90. 93.

Brie, S.: Staatsminister, Staatsministerium; in Stengels W.-B. des d. V.-W.-R. 2. 484—497.

Brockhaus, Fr.: Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten. Leipzig 1888.

Burhenne, Carl: Die Kontingentsherrlichkeit der deutschen Landesherrn.

Denkschrift des Reichskanzlers aus d. J. 1896; im Arch. f. öff. R. 4. Aufl.

Döhring: Das deutsche Heer ein Reichsheer. Göttingen 1898.

Eichheim: Die Einheitlichkeit des deutschen Heeres. München 1894.

Entscheidungen des R.-Ger. in Civ.-Sachen. Bd. 13 und 20.

Gau, Alfred: Die Kontingentsherrlichkeit nach deutschem Reichsrecht. Leipzig 1904.

Graßmann: Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium i. Arch. f. öff. R. Bd. 11.

Gümbel: Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit nach deutschem Staatsrecht. München 1899.

Handwörterbuch der Staatswissenschaft von Conrad und Lexis. Bd. 1—4. Jena 1901.

Hänel, Albert: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

— —: Studien z. deutsch. Reichsstaatsrecht 1888.

v. Heckel: Rechnungshof und Rechnungskontrolle; i. Handbuch für Staatswissenschaft. Bd. 6.

Hecker, K.: Armeebefehl und Armeeverordnung; in Stengels W.-B. d. deutsch. V.-W.-R. Bd. 1, S. 63—65.

Hensel: Die Stellnng des Reichskanzlers; i. d. Ann. 1882.

Hirth: Ann. d. deutsch. Reiches. 1871. 1874. 78. 82.

Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im deutschen Reich. Berlin 1907.

v. Jagemann: Die Deutsche R.-V.

Jellinneck, Georg: Lehre von den Staatenverbindungen. 1882.

— —: System des subjektiven öff. Rechts. 1905.

— —: Entwilllung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie; in Grünhuts Zeitschrift f. d. priv. u. öff. R. d. Gegenwart. Bd. 10. Heft 2, S. 304 f.

Joël: Das Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878 in Hirth's Ann. 1878.

v. Kirchenheim: Lehrbuch d. deutsch. Staatsrecht. 1887.

Knischewsky: Das preußische Gesamtministerium d. deutschen Reiches. 1902.

Leeb, Hugo: Die staatsrechtliche Stellung des preuß. und bayr. Kriegsministers. Leipzig 1909.

Laband: Das Staatsrecht des deutsch. Reiches. Bd. 1/2. 1912. Bd. 3/4. 1901.

— —: Die Einheitlichkeit des deutschen Heeres und die Kontingentsherrlichkeit; i. den Ann. 1888.

— —: Die Militärverwaltung der Einzelstaaten und der Reichsmilitärfiskus; i. Arch. IV.

Frh. Marschall v. Bieberstein: Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn. Berlin 1911.

Meyer, Georg: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Leipzig 1908.

— —: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1894.

Meyer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. 1895—96. Leipzig.

Meynen, Arthur: Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers im Beiheft zur Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht von Kohler u. Oppenheim. Breslau 1910.
Militärgesetze des deutschen Reiches. B. 1. 2. 1888—90.
Mohl, Robert: Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung. Tüb. 1837.
Müller, W. F.: Die Teilung der Militärgewalt im deutschen Bundesstaat. Leipzig 1905.
Reichstagsverhandlungen: Sten. Ber. 1867, 70, 73, 74, 87, 1900, 1909.
Der Reichshaushaltsetat f. d. Jahre 1899, 1907, 1911.
v. Rönne, Ludwig: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 1881—84.
— —: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1876—77.
Rosenberg, W.: Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Straßburg 89.
Schulze, Hermann: Lehrbuch des deutsch. Staatsrechtes 1881—86.
— —: Das preußische Staatsrecht. Bd. 2. 1890.
v. Seydel, Max: Kommentar zur Verfassungsurkunde des deutsch. Reichs. 1897.
— —: Das Kriegswesen des deutsch. Reiches in Hirth's Ann. 1874. S. 1035—1086; 1875. S. 53—96, 1394—1512.
— —: Bayrisches Staatsrecht. 1896.
Frh. v. Stengel: Das Staatsrecht d. Königreichs Preußen 1894.
— —: Wörterbuch des deutsch. Verwaltungsrechts. B. 1 und 2.
Tepelmann: Die rechtliche Natur der Militärkonvention und ihr Einfluß auf die Einheitlichkeit d. Reichsheeres. Hannover 1891.
Thudichum, Friedrich: Das Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes. Tüb. 1870.
Die Verfassung des deutschen Reiches.
Die Verfassungsurkunde f. d. preußischen Staat.
Wichert, Kurt: Staatsrechtl. Verhältnis des preuß. Kriegsministers zum Reichskanzler. Leipzig 1903.
Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des deutschen Reiches 1895—97.
— —: Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums.
— —: Die Verfassungsurkunde d. deutsch. Reichs. 1895.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548107_0113

# Einleitung.

## 1. Kapitel.

Eine Durchsicht der Verhandlungen des konstituierenden Reichstags insbesondere der Debatten vom 23., 26. und 27. März 1867 läßt gewahr werden, welche Schwierigkeiten es bereitet hat, die Stellung des neuen Bundeskanzlers gegenüber dem Bunde und den einzelstaatlichen Ministerien zu fixieren. Die zahlreichen Amendements, die man zum Titel Bundeskanzler einbrachte, bezeugen wie verschieden seine Rechtsnatur von den Deputierten aufgefaßt wurde. Und wie das staatsrechtliche Verhältnis des Bundeskanzlers zu den Ministerien der Einzelstaaten schon damals streitig war und zu Bedenken Anlaß gab, so hat auch die Bundes- und spätere Reichsverfassung hierin keine völlige Klarheit geschaffen: auch ihr Wortlaut hat Anlaß zu verschiedener Auslegung gegeben.

Ziehen wir gleichzeitig in Betracht, daß in der Person des preußischen Kriegsministers Verwaltungsbefugnisse vereinigt wurden, die notwendigerweise für das Reich von einer einzigen Fachbehörde hätten ausgeübt werden müssen, so ist es erklärlich, daß die Stellung des Reichskanzlers zum preußischen Kriegsminister zu den schwierigsten staatsrechtlichen Kontroversen führen mußte.

Daß die Frage nach dem staatsrechtlichen Verhältnis des preußischen Kriegsministers zum Reichskanzler auch noch in unsern Tagen brennend ist, beweist die Rede des Ministers von Einem im Reichstage am 17. März 1909[1]) gelegentlich der Einbringung des Militäretats. Damals fielen auf einen Einwurf hin von seiner Seite die Worte: „Ich bin nicht Vertreter des Herrn Reichskanzlers, ich bin nicht einmal sein Untergebener."

Inwieweit diese Worte den Tatsachen entsprechen, soll in weiterer Fassung der Gegenstand der Untersuchung vorliegender Arbeit sein.

Bevor wir eine Parallele über die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers zum Reichskanzler ziehen, halten wir es zunächst für erforderlich, die staatsrechtliche Natur des deutschen Heeres festzulegen: es ist klar, daß diese Frage für die staatsrechtliche Erklärung aller Einrichtungen auf dem Gebiete des Heerwesens, also vornehmlich für die Stellung und Befugnisse des Militärfiskus große Bedeutung hat. Auf dieser Grundlage soll dann die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers und des Reichskanzlers als verantwortlichen Reichsministers klar gelegt werden. An der Hand der gefundenen Ergebnisse werden dann die staatsrechtlichen Beziehungen beider zueinander erörtert werden.

1) RT. 12. LP. I. Sess. 07/09 Sten.B. 7535 C.

# Erster Teil.

## 2. Kapitel.

Das wichtigste Organ und äußerste staatliche Machtmittel zur Durchführung der Willensakte eines Staates ist sein Heer. Wo jeder Versuch, der staatlichen Willensäußerung zum Erfolg zu verhelfen, an entgegenstehenden und widerstrebenden Kräften scheitert, ist das Heer berufen, Dasein, Rechte und Interessen des Staates im Verkehr mit den andern Staaten zur Geltung zu bringen, daneben zugleich im Innern der Staatsgewalt als letzte Stütze beim Versagen der Zwangs- und Strafgewalt zu dienen. Da sich infolgedessen die staatliche Verwaltungstätigkeit beim Heere in ganz besonderem Maße geltend machen muß, um es seiner Zweckbestimmung entsprechend stets auf voller Höhe zu erhalten, ist es einleuchtend, daß der Charakter des Staates auch auf die rechtliche Natur seines Heeres Einfluß haben wird.

Dies läßt sich im großen Ganzen bei allen Ländern verfolgen und findet sich nicht zum wenigsten auch im Deutschen Reich. Entsprechend seiner eigenartigen Entstehung ist die rechtliche Gestaltung seines Heeres ungewöhnlich. Und wie sich bei der Begründung des Deutschen Reichs sofort eine Anzahl schwerer staatsrecht-

licher Fragen ergaben, hat sich dies auch bei der Beurteilung der rechtlichen Natur des deutschen Heeres geltend gemacht.

So treten sich gleich nach der Begründung des Deutschen Reiches bei der Frage nach der Rechtsnatur des deutschen Heeres zwei Ansichten scharf gegenüber. Die einen sehen in unserm Heer ein Kontingentheer: nach ihrer Ansicht wird es nach wie vor der Einigung Deutschlands aus einzelnen Kontingenten gebildet, während die Einheit des Heeres, von der die Reichsverfassung spricht, nur äußerlich in militärtechnischer und politischer Beziehung vorhanden ist. Die Mehrheit der heutigen Staatsrechtslehrer hält dagegen an der Ansicht fest, unser Heer sei auch dem inneren Wesen nach ein einheitliches Reichsheer, die einzelnen Kontingente hätten nur noch die Bedeutung aus historischen Gründen beibehaltener Verwaltungseinheiten.

Als erster vertritt Laband die Theorie des Kontingentheeres. Bei seiner Definition geht er von der begriffsmäßigen Machtssphäre der Bundesstaatsgewalt aus. Zu dieser gehöre in erster Linie die Ordnung des Heerwesens, wie der Oberbefehl über die bewaffnete Macht. Dieses Prinzip sei auch in der Reichsverfassung vertreten. Die Form aber, in der das Reichsrecht auf dem Gebiete des Heerwesens durchgeführt sei, weiche erheblich von dem Prinzip ab, enthalte ein besonderes staatsrechtliches Gebilde. Für die Marine sei das Prinzip voll durchgeführt, für die Militärverfassung des Heeres müsse aber der Satz gelten: „es gibt kein Heer des Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten“ [2]).

---

2) Laband, St.R. Bd. 4, S. 5.

Laband bestreitet zwar nicht, daß in militärtechnischer Beziehung — besonders wegen des einheitlichen Oberbefehls, der völlig übereinstimmenden Organisation, auch des ausschließlich aus Reichsmitteln bestrittenen Unterhaltes —, das Heer als einheitlich zu betrachten sei. Formell juristisch bestehe aber trotz alledem der Grundsatz, daß es kein einheitliches Reichsheer geben könne; dieser Ausdruck in der Reichsverfassung bilde nur eine Kollektivbezeichnung zur Zusammenfassung der Kontingente der einzelnen Landesstaaten. Die den Einzelstaaten verbliebenen Rechte der Militärhoheit und Selbstverwaltung widersprächen dem staatsrechtlichen Begriff des einheitlichen Heeres als eines Reichsheeres. „Die Einheit der Kriegsmarine ist innerlich unteilbar durch Begriff und Wesen geboten, ist Konsequenz, bei dem Heere bedeutet sie lediglich das Band, das die gesonderte Existenz der Kontingente zusammenhält, sie ist hier Modifikation des Grundprinzips".

Dieselbe Ansicht wie Laband vertreten auch v. Mohl (S. 179 ff.), v. Rönne (St.R. II, S. 111), Gümbel (S. 23 ff.), Anschütz [in HoEncykl. Bd. 2, S. 451—635] und vor allem v. Seydel (in den Annalen 1875 S. 1396 und Kommentar S. 310). Er bestreitet die formelle Einheit des Heeres mit der Begründung: wenn das deutsche Heer ein Reichsheer sein wolle, müsse es notwendigerweise auch ein Reichskriegsamt geben, wie bei der Marine das Reichsmarineamt. Dies sei aber nicht der Fall, vielmehr gebe es nur Kriegsministerien der vier Königreiche. Auch seien die Offiziere nicht wie bei der Marine kaiserlich deutsche Offiziere des Landheeres, sondern königlich preußische, bayerische ꝛc. Der Fahneneid werde nur dem Landesherrn geleistet; die Wehrpflicht sei daher nur Untertanenpflicht gegenüber den Landesherren; mit anderen Worten: die

Militärhoheit beruhe auch jetzt noch bei den Einzelstaaten; die Verfassung habe sie nicht getilgt, womit das Heer nach der Verfassung ein Kontingentheer sei.

Insoweit Laband und seine Anhänger den Standpunkt vertreten, der Ausdruck „einheitliches Heer" im Art. 63 der Reichsverfassung bedeute nicht ein Aufhören der gesonderten Existenz der einzelnen Kontingente und das nunmehr alleinige Bestehen eines Reichsheeres, finden sie in Brockhaus, (S. 7) Bornhak und anderen Vertretern der Reichsheertheorie volle Zustimmung. Im übrigen ist die Mehrheit aller deutschen Staatsrechtslehrer wie Zorn, (§ 18 ff.), Meyer (Komm. S. 623; Annalen 1880, S. 338 und 346), Arndt (Reichsstaatsrecht, S. 451 und Kommentar zur Reichsverfassung S. 259 ff. und 277 ff.), Hänel (Bd. I, § 83 ff.), Schulze (Lehrb. des deutschen Staatsrechts Bd. II, S. 253 ff. und 265 ff.), v. Kirchenheim (S. 344), Bornhak, Brockhaus anderer Ansicht. Sie stehen geschlossen dafür ein, daß die „Einheit" des Heerwesens nicht zu den begrifflichen Erfordernissen der Bundesstaatsgewalt gehöre, aus ihr heraus die rechtliche Natur des deutschen Heeres nicht zu konstruieren sei. Sie ergäbe sich vielmehr nur aus der historischen Tatsache des Strebens des deutschen Volkes nach der Errichtung eines geeinten Staates, verbunden mit dem nach einem geeinten Heere. Daß dieses als Grundprinzip bei den bundesstaatlichen Plänen in erster Reihe bestanden habe, folge aus der souveränen Militärhoheit des Reiches, aus den Rechtssätzen über den kaiserlichen Oberbefehl, über die Grundlagen der Heeresorganisation und über den Militäretat. Der in diesen Bestimmungen zutage tretende Einheitsgedanke beweise, daß das deutsche Heer auch in staatsrechtlichem Sinne ein einheitliches Reichsheer sei. Seine Gliede-

rung in Kontingente wäre nur aus historischen Gründen geschehen, bedeute, ohne die Bedeutung einer staatsrechtlichen Trennung, nur administrative Zwecke.

Wir sehen, daß sich die Streitfrage zu keiner allseitig gebilligten Meinung durchzuringen vermochte. Es fragt sich nun, ob wir die Ansicht der einen Partei durch die der andern für so widerlegt erachten, daß wir uns einer von ihnen anschließen können.

Betrachten wir obige Theorien zunächst ganz objektiv, so müssen wir zugeben, daß beide Auffassungen möglich sind. Wie historische und politische Kräfte den derzeitigen Rechtszustand geschaffen haben, lassen sich Spuren beider Rechtsnaturen nachweisen. Ob man nun die Ansätze des einheitlichen Reichsheeres zusammenfassen und zum Prinzip erklären will, das durch Verfassung, Konventionen und Praxis modifiziert wird, oder ob man die vorhandenen Reichskompetenzen als Ausnahme auffaßt, das bleibt „gewissermaßen Geschmackssache“ [3]. Vom logischen Standpunkt aus würden sich beide Konstruktionen durchführen lassen.

Wenn wir uns trotzdem an eine Prüfung dieser Frage heranmachen, so geschieht es nur, um festzustellen, welche Rechtsnatur juristisch-technisch brauchbarer und zur Erklärung der faktischen Zustände geeigneter ist.

Bevor wir uns auf eine nähere Erörterung einlassen, wollen wir zunächst den Ausführungen beider Parteien darin entgegentreten, daß sich die rechtliche Natur des deutschen Heeres allein aus der Idee des Bundesstaates oder aus den rein historischen Tatsachen seiner Entstehung erklären läßt. Wir stehen auf dem Standpunkt, daß ein-

3) Marschall von Bieberstein a. a. O.

zig die streng interpretative Auslegung des positiven Rechts des deutschen Bundesstaates maßgebend bleibt. Es ist also festzustellen, ob wir uns auf diesem Wege zu einer der oben besprochenen Ansichten entscheiden können.

Die grundlegende Bestimmung der Reichsverfassung über das Verhältnis des deutschen Heeres zum Reich gibt Art. 63 Abs. 1 der Reichsverfassung. Dort wird von einem „einheitlichen" Heer gesprochen. Es fragt sich, ob damit dem deutschen Heer eine charakteristische Eigenschaft beigelegt wird. Diese Annahme ist zu verwerfen. Eine feste juristische Bedeutung dieses Wortes ist nicht anerkannt. Auch können wir nicht annehmen, daß die Reichsverfassung ihm einen bestimmten rechtlichen Inhalt geben wollte, um auf diese Weise einen neuen technischen Ausdruck zu prägen. Die Reichsverfassung wendet im Gegenteil den Ausdruck auf die verschiedenartigsten staatsrechtlichen Gebilde an: so auf die Eisenbahn (Art. 42), Post und Telegraphie (Art. 48 Abs. 1), Kriegsmarine (Art. 53) und Handelsflotte (Art. 54). Da also mit dem Ausdruck „einheitlich" Anstalten und Einrichtungen von völlig verschiedenem Charakter bezeichnet werden, und zwar unterschiedslos, ist zu folgern, daß die Absicht, die Rechtsnatur des deutschen Heeres damit entscheidend festzulegen, gefehlt hat. Auch der Sinn des Wortes allein läßt einen solchen Schluß nicht zu, da „einheitlich" auf keinen Fall den Zustand oder die Tatsache des „eins seins" d. h. den der „Einheit" bedeutet. Ebensowenig kann für uns die Bezeichnung der Reichsverfassung im Art. 63 „deutsches Heer" und „Reichsheer" eine Bedeutung haben, da die Reichsverfassung in demselben Artikel auch von „Kontingenten" und „königlich

preußische Armee" spricht. Auch die Bestimmung des Art. 63 Abs. 3 der Reichsverfassung, über die Einheit in der Organisation, Formation, Bewaffnung, Ausbildung und Qualifikation der Offiziere läßt einen direkten Schluß nicht zu. Mit dieser Bestimmung will die Reichsverfassung u. E. nicht etwa die Natur des Heeres festlegen, sondern lediglich zum Ausdruck bringen, daß in der ganzen Armee eine Übereinstimmung aus den rein praktischen Gründen einer besseren Möglichkeit des Zusammenhaltens der gesamten Truppen erzielt werden soll.

Andererseits enthält die Reichsverfassung aber auch Bestimmungen, aus denen man die Rechtsnatur des Heeres als eines Reichsheeres unbedingt folgern könnte. So überträgt Art. 63 Abs. 1 der Reichsverfassung dem Kaiser in Krieg und Frieden das Oberkommando über das gesamte Heer. Der militärische Oberbefehl steht demnach — und dies ist für das Heer entscheidend — einem einzigen zu: dem Kaiser. Damit ist die Kommandogewalt Reichsgewalt. Solches wird auch von den Gegnern der Reichsheertheorie zugegeben. Sie ist aber eine Reichsgewalt kraft eigenen Rechts, nicht etwa kraft Delegation. Dieses ergibt sich daraus, daß die Befehle unmittelbar an die Truppen ergehen, nicht an die Landesherren, die mit ihrem Befehlsrecht — abgesehen von dem zu rein polizeilichen Maßnahmen — völlig ausgeschaltet werden.

Aus dem einheitlichen obersten Befehlsrecht des Kaisers ergeben sich auch die andern Bestimmungen der Reichsverfassung, aus denen sich die Reichsheernatur des deutschen Heeres folgern ließe. Dem Gedanken der Einheit des Heeres entspricht es, daß für die Armee nicht mehr der Wille des Landesherrn, sondern nur der des Kaisers maßgebend ist. Geloben doch die deutschen Truppen im

Fahneneid eidlich dem Kaiser unbedingt Treue. Daß der Eid im übrigen den Landesherren geleistet wird, kann an dieser Tatsache nichts ändern. Es liegt hierin nur eine „Verstärkung der Pflichterfüllung“ [4]), die dem Kaiser zu leisten ist. Damit ist den Landesherren die Verfügungsmacht über die Truppen entzogen: insbesondere können sie keine dem Willen des Kaisers widersprechende Befehle ergehen lassen. Täten sie es doch, so hätte der Soldat nur seinem obersten Kriegsherrn, nicht ihrem Befehl zu gehorchen.

Die gleiche Folgerung zugunsten der Reichsheernatur wie aus dem Fahneneid, läßt sich aus den andern dem Kaiser in den Art. 63, 64, 65 der Reichsverfassung zuerkannten Rechten entnehmen. Das Recht des Kaisers, den Präsenzstand des Heeres und der Kontingente [5]) sowie die Gliederung der Kontingente zu bestimmen, sein Dislokationsrecht, sein Recht zur jederzeitigen Inspektion sowie zur Abstellung der Mängel, die sonst gemäß Art. 7 Abs. 3 der Reichsverfassung dem Bundesrate zustehen, seine ausschließliche Berechtigung jeden Teil des Reichsheeres kriegsbereit aufzustellen, Reserven und Landwehr einzuberufen, der Aufruf und die Auflösung des Landsturms, sowie die Feststellung des Mobilmachungsplanes, geben ihm unbedingte Verfügung über die Truppen und legen fast die gesamte vollziehende Gewalt in seine Hände.

In der Anerkennung des obersten Willens eines obersten Kriegsherrn, dem unbedingt ja sogar gegen den

---

4) Seydel, StR. S. 369; v. Stengel im Wörterbuch Bd. I, S. 374; Hänel, Bd. I, S. 307; Schulze Bd. II, S. 267; Brockhaus S. 117.

5) Allerdings nur im Verfolg der Art. 58 und 60 der Reichsverfassung.

Willen der einzelnen Landesherren zu folgen ist, erkennt die Reichsverfassung scheinbar die Einheit des deutschen Heeres, d. h. seine Reichsheernatur an.

Neben dem höchsten Oberbefehle können aber auch noch andere Momente für das Vorhandensein eines Reichsheeres sprechen. So steht neben der Einheit dieses höchsten Oberbefehles die Einheit der Gesetzgebung. Nach Art. 4 Nr. 14 der Reichsverfassung gehört die Befugnis dazu ausschließlich dem Reich. Damit ist indessen nur gesagt, und steht nur das Eine fest, daß die Reichsverfassung das deutsche Heer einem und demselben Recht unterwerfen und die strengste Gleichförmigkeit aller Teile desselben, soweit sich dieses durch Gesetz schaffen läßt, herstellen will. Dieser Grundsatz tritt auch in den Art. 57 –60 der Reichsverfassung zutage. Auch die Bestimmung des Art. 61 Abs. 1 der Reichsverfassung, betreffend die ungesäumte Einführung der gesamten preußischen Militärgesetzgebung im ganzen Reich, verfolgt nur den Zweck, allein das Militärrecht, nicht aber das deutsche Heer, zunächst provisorisch bis zum Zustandekommen eines im Art. 61 Abs. 2 der Reichsverfassung versprochenen Reichsmilitärgesetzes einheitlich zu gestalten. Diese Unterwerfung unter die Reichsgesetzgebung stempelt die gesamte deutsche Landmacht an sich zum Objekt der Reichsgewalt, ja noch darüber hinaus: zum Objekt einer gleichmäßigen Beherrschung durch das Reich. Hierfür garantieren die Art. 2 und 4 der Reichsverfassung, die eine einheitliche Rechtsbildung für alle der Reichsgesetzgebung unterworfenen Materien zusichern, in Verbindung mit dem 11. Abschnitt der Reichsverfassung, der der Militärgesetzgebung eine wichtige Schranke zieht. In ihm sind nicht allein die Grundzüge der Ordnung des deutschen Heeres nach dem Prinzip der Gleichheit aufge-

stellt[6]) und der Abänderung durch einfache Reichsgesetze entzogen, sondern in ihnen ist auch der Grundsatz anerkannt, daß die „Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reiches von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig getragen werden und weder Bevorzugungen noch Prägravationen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind". Reichsgesetze, die diesen Grundsätzen entgegenstehen, bedürfen zu ihrer Gültigkeit als einer Verfassungsänderung der im Art. 78 Abs. 1 der Reichsverfassung vorgeschriebenen Form. Die ganze Landmacht des Deutschen Reiches unterliegt der legislativen Beherrschung des Reiches nur als ein einziges ungeteiltes und unteilbares Objekt unter vollständiger Ausschließung der Landesgesetzgebung. Dieser Grundsatz beherrscht auch die ganze Reichsmilitärgesetzgebung, in der das deutsche Heer als eine große militärische Einheit anerkannt wird.

Ebenso wie die Einheit der Militärgesetzgebung für den Gedanken des Reichsheeres spricht, tut es auch vornehmlich der Umstand, daß der gesamte Unterhalt des Heeres vom Reich bestritten wird. Dieses folgt daraus, daß die Feststellung der Mittel des Unterhalts sowie die Normen der wirtschaftlichen Verwaltung durch den Reichshaushaltsetat erfolgen. Der Militäretat ist also der Gegenstand eines Gesetzes, das für das ganze Deutsche Reich von der Reichsgewalt erlassen wird. Damit kommen wir zu demselben Ergebnis wie oben bei der Betrachtung der Reichsmilitärgesetzgebung überhaupt. Auch hier wird das Heer als einziger ungeteilter und unteilbarer Organismus behandelt. Denn wie Art. 58 der Reichsverfassung die Kosten und Lasten des Kriegswesens auf alle Bundes-

6) Laband, StR. Bd. I, S. 113.

staaten gleichmäßig verteilt, geschieht es in Art. 61 Abs. 1 und 2 der Reichsverfassung hinsichtlich der vorläufigen Aufbringung der Heereskosten. Und ebenso wie der Mitäretat die gesamten Bedürfnisse jedes einzelnen Teiles des deutschen Heeres gleichmäßig berücksichtigen muß, hat er auch nach Art. 62 Abs. 3 der Reichsverfassung ihre Verausgabung für das gesamte Heer festzulegen.

Das Fazit unserer obigen Untersuchung ergibt die Tatsache, daß für das Reich allein das Recht besteht, einen wirksamen Einfluß auf das Heerwesen auszuüben, den Einzelstaaten dagegen jede bedeutsame Einwirkung genommen ist. Somit scheint es, als ob unser Heer **in der Praxis** zu einem einheitlichen Heer, einem „Reichsheer" geworden ist. Entspricht unser Heer aber auch **staatsrechtlich** den Begriffen eines Reichsheeres?

Dies können wir u. E. nur dann annehmen, wenn beim Reich wirklich alle militärischen Machtbefugnisse derart vereinigt sind, daß es allein Träger der gesamten Militärhoheit ist, den Landesherren alle Rechte, die für sie souveräne Militärhoheit begründen würden, entzogen sind.

Nun gibt es tatsächlich eine Anzahl militärischer Rechte, die den Landesherren durch die Reichsverfassung teils neu verliehen, teils auch belassen sind. Erlangen die Landesherren durch diese Rechte souveräne Militärhoheit?

Prüfen wir zunächst die den Landesherren neu verliehenen Rechte. Nach Art. 66 Abs. 1 der Reichsverfassung sind die Landesherren Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und genießen die damit verbundenen Ehren. Sie sind nicht Kommandeure eines Truppenteils, sondern nur Inhaber einer militärischen Ehrenstellung[7]). Damit stehen sie nicht in der Armee, sondern

7) Brockhaus, S. 96; Laband, Arch. Öff. Recht. III, S. 515.

neben ihr, unter dem Genuß aller Ehren, die der Stellung des Höchstkommandierenden aller in ihren Territorien befindlichen Truppenteilen entsprechen würde. Daneben steht den Landesherren das Recht der jederzeitigen Inspizierung aller in ihrem Lande garnisonierten Truppen zu, ohne daß sie ein Aufsichtsrecht oder gar Befehlsrecht wie das des Kaisers haben. Auch das Recht auf Mitteilung der Ernennungen innerhalb ihrer Truppenteile ist wenig mehr als ein Ehrenrecht, da es sich dabei nur um die Akte der Militärverwaltung handeln kann, die nicht vom Landesherrn, sondern vom Kaiser ausgehen, oder „sich auf die im Territorium des betreffenden Landesherrn befindlichen Truppenteile eines andern Kontingents beziehen, und deshalb vom Landesherrn des letzteren vollzogen werden“ [8]). Ebenso steht es mit ihrem Recht zu polizeilichen Zwecken, aber auch nur zu diesen, nicht bloß ihre eigenen Truppen, sondern auch alle andern Truppen des deutschen Heeres, die in ihren Ländern dislociert sind, zu requirieren. Auch hier haben sie kein Befehlsrecht, kraft ihrer militärischen Stellung, sondern nur als „ultima ratio der Polizeigewalt“ [9]).

Diese den Landesherren durch die Reichsverfassung verliehenen Rechte begründen für sie keine souveräne Militärhoheit. Denn erstlich enthalten sie kein militärisches Befehlsrecht, ohne daß eine staatsrechtliche Herrschaft nicht möglich ist, sodann besitzen die Landesherren diese Rechte auch nicht aus eigenem Recht, sondern nur kraft Delegation, was sich beides mit dem Begriffscharakter souveräner Hoheitsrechte nicht in Übereinstimmung bringen läßt.

Neben den delegierten Rechten haben die Landesherren aber auch militärische Rechte aus eigenem Recht. So steht

8) Brockhaus, S. 105.

9) Zorn, Reichsverfassung, S. 124 Anm. 5.

ihnen das Recht zu, die äußeren Abzeichen der Kontingente zu bestimmen und hierin auch Verordnungen zu erlassen. Ferner können sie in ihren Kontingenten die Offiziere — mit der Einschränkung des Art. 64 der Reichsverfassung — ernennen. Schließlich steht ihnen die Militärgerichtsbarkeit zu. Folgt nun aus diesen kraft eigenen Rechts ausgeübten Rechten die souveräne Militärhoheit der Landesherren?

Die Frage ist bestritten, hat aber in der Literatur der letzten Zeit eine Bejahung erfahren und zwar besonders ausführlich durch Th. Meynen und F. W. Mueller. Beide gehen in der Begründung ihrer Ansicht davon aus, daß sie einerseits dem Reich, sodann aber auch den Einzelstaaten souveräne Militärhoheit zuerkennen wollen. Indem sie nun der Natur des Bundesstaates folgen, prägen sie für das deutsche Heer die Bezeichnung „Bundesstaatsheer" und bezeichnen damit das Heer eines Gesamtstaates, „bezüglich dessen zwischen Gesamtstaat einerseits und Gliedstaaten andererseits die Militärgewalt geteilt wurde, und jeder dieser Teile seinem Staatssubjekt kraft eigenen Rechts zusteht" [10]). So einleuchtend diese Konstruktion zunächst erscheint, können wir uns ihrer Begründung doch nicht anschließen. Wenn Meynen im Anschluß an Jellinecks und Labands Staatstheorien des Deutschen Reiches deshalb den Landesherren souveräne Militärhoheit zuerkennt, weil ihnen aus den kraft eigenen Rechts ausgeübten Militärrechten ein selbständiges Befehlsrecht unanfechtbar und unaufhebbar zusteht, so steht das in scharfem Gegensatz zu der Tatsache, daß das Reich nach Art. 4 Nr. 14 der Reichsverfassung eine höchste Aufsichtsgewalt über das

10) Meynen, S. 8.

Militärwesen besitzt; ferner weil der Kaiser nach Art. 63 Abs. 3 der Reichsverfassung das höchste Inspektionsrecht über sämtliche Kontingente und damit ein unmittelbares Verordnungsrecht zwecks Abstellung von Mängeln ausübt. Hieraus folgt, daß das Befehlsrecht der Landesherren eben nicht unanfechtbar und unaufhebbar ist.

Ebensowenig können wir die Ausführungen F. W. Mueller's, mit denen er seine Theorie zu begründen sucht, billigen. Ausgehend von der Hänel'schen Anschauung, daß zur Natur des Bundesstaates eine Teilung der Gewalten gehöre, will er diese Zweiteilung auch auf dem Gebiete der Militärgewalt angewandt wissen. Aus diesem Gedanken heraus sucht er von der Regierungsgewalt die Kommandogewalt qualitativ zu scheiden, und indem er den Einzelstaaten einen Teil der Regierungsgewalt im engeren Sinne zuerkennt, den größeren Teil der Regierungsgewalt aber zusammen mit der Kommandogewalt dem Reich zuspricht, glaubt er damit das Vorhandensein souveräner Militärgewalt bei den Einzelstaaten begründen zu können. Die Abgrenzung, die er zu diesem Zwecke zwischen Kommando- und Regierungsgewalt vornimmt, geht u. E. aber weit über die Grenze, die in der Literatur sonst gezogen wird und zwar von denen, die an sich für eine prinzipielle Abgrenzung sind [11]). Meiner Ansicht nach ist eine Abgrenzung der Kommando- und Regierungsgewalt in der Weise, daß man daraus den Einzelstaaten souveräne Militärgewalt zusprechen kann, nicht möglich: liegt doch darin eine Vernachlässigung des inneren Wesens des modernen Staates. Seitdem wir den Staat als ein

11) Hecker, bei Stengel, Wörterbuch Bd. I, S. 63—65; Laband, Staatsrecht, Bd. IV, S. 34; Anschütz, HoEncykl. Bd. II, S. 556; Gümbel, S. 178; Apel, S. 41.

einheitliches Rechtssubjekt auffassen und eine einheitliche Staatsgewalt anerkennen, ist eine Duplizität der Staatsgewalt im Staate nicht möglich. Obige Zweiteilung wäre eine Zersplitterung des Grundsatzes der Einheit der Staatsgewalt. Nun wird in der Literatur allerdings von der Mehrzahl der Schriftsteller die Kommandogewalt nicht als Teil der Staatsgewalt bezeichnet; ihrer spezifischen Färbung nach sehen die meisten in ihr nur ein persönliches Attribut des Monarchen, das in einem eigenartigen Verhältnis zwischen ihm und der Armee gegründet liegt. Sie kommen zu diesem Ergebnis, weil sie überall den Nachdruck auf die besonders geartete Wirkungskraft dieser Gewalt legen, Entstehungsart, Erscheinungsformen und ihre Ausflüsse dagegen völlig in den Hintergrund treten lassen[12]). Die Kommandogewalt ist aber Staatsgewalt, daher auch unmöglich von der Regierungsgewalt zu trennen. Früher hat man zwar die Möglichkeit der Teilung der Staatsgewalt theoretisch gelehrt. Dies geschah aber allein zu politischen Zwecken. Aus denselben politischen Gründen wurde auch im 19. Jahrhundert teilweise die Militärgewalt als besondere Staatsgewalt genannt. Inwieweit die Theorien derer, die eine Abgrenzung der Kommandogewalt und Regierungsgewalt lehren (vgl. Anm. 11), hierauf fußen, mag dahingestellt bleiben. Tatsache ist aber, daß die Kommandogewalt nichts anderes ist, als „eine nachgeborene Schwester der drei Gewalten Montesquieu's“ [13]) bei der freilich das moderne Gewand die getrennten Persönlichkeiten nicht mehr erkennen läßt.

Nachdem man nämlich die „Teilung der Ge-

12) Laband, Bd. IV, S. 34; Müller, S. 25, 59, 65; Apel, S. 46.

13) Marschall v. Bieberstein, in Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung.

walten" zu einer „organisatorischen Verteilung der staatlichen Grundfunktionen" abgeschwächt hat[14]), ist die Kommandogewalt, genau betrachtet, nichts anderes, sofern man in ihr mit der Mehrzahl der Schriftsteller einen ganz einseitigen Willensakt des Monarchen erblickt. Will man trotz alledem die Kommandogewalt abtrennen, so müßte man sie logischerweise auch als neue Gewalt zu der legislativen, exekutiven und richterlichen rechnen. Daß dieses nicht mit den heutigen Anschauungen von der einheitlichen Staatsgewalt in Einklang zu bringen ist, bedarf daher keiner weiteren Ausführung.

Wenn wir auch obige Begründungen ablehnen zu müssen glauben, so stimmen wir ihren Vertretern doch insoweit zu, als wir den Landesherrn hinsichtlich der kraft eigenen Rechts ausgeübten militärischen Rechte souveräne Militärhoheit zuerkennen. Besaßen sie doch vor der Gründung des deutschen Reiches unzweifelhaft generell souveräne Militärhoheit. Als sie sich dann bei der Begründung des Reichs ihrer militärischen Rechte zu Gunsten des Reiches entäußerten, büßten sie damit ihre Militärhoheit ein. Dies geschah aber nur in dem Umfange, als sie ihre Rechte an das Reich abtraten. Soweit sie militärische Rechte behielten — diese ihnen also nicht etwa wieder zurückverliehen wurden — verblieb ihnen dafür auch souveräne Militärhoheit.

Betrachten wir endlich noch die einzelnen Rechte aus eigenem Recht, durch die den Landesherren souveräne Militärbefugnisse bewahrt geblieben sind, und fragen wir, zu welcher Theorie wir uns nunmehr entscheiden wollen, so geben wir der Laband-Seydel'schen Theorie des Kontingentheeres den Vorzug.

14) Anschütz, Gesetzgebende Gewalt, S. 10, Anm. 8.

An sich gestehen wir zwar den Anhängern der Reichsheertheorie zu, daß der Umfang der den Landesherren belassenen Rechte quantitativ durch die Reichsverfassung in bedeutender Weise verkürzt wird.

Wenn man den Landesherren das Recht auf Bestimmung der äußeren Abzeichen ihrer Truppen belassen hat, so ist ihnen dieses in demselben Artikel 63 Absatz 2 der Reichsverfassung, durch den es ihnen gegeben ist, in der Weise eingegrenzt, daß sie in Wirklichkeit nur noch die Möglichkeit haben, Abzeichen zu bestimmen, die die Einheit der äußeren Erscheinung des deutschen Heeres nicht beeinträchtigt [15]). Allein auf dieses Gebiet beschränkt sich auch ihr kontingentsherrliches Verordnungsrecht. Das erkennt Art. 63 Abs. 2 der Reichsverfassung ausdrücklich an. Alle andern aus Art. 63 der Reichsverfassung sich ergebenden Verordnungen stehen lediglich dem Kaiser zu, und haben die Landesherren dabei nur das formelle Recht der Publikation. Ebenso steht es mit ihrem Ernennungsrecht der Offiziere, daß ihnen mit Ausnahme der im Art. 64 der Reichsverfassung vorgesehenen Fälle geblieben ist. Sie haben es nur in der Weise, daß das kaiserliche Imperium dadurch nicht berührt wird. Denn die Offiziere verpflichten sich durch den Fahneneid zu unverbrüchlicher Treue gegen den Kaiser, und stehen unter dem Befehl von Offizieren, die vom Kaiser ernannt werden. Ziehen wir außerdem noch in unsere Erörterung Art. 63 Abs. 3 der Reichsverfassung und § 7 des Reichsmilitärgesetzes, wonach der Kaiser ausschließlich die Qualifikation der Offiziere zu bestimmen hat, so folgt daraus, daß die Landesherren auch dieses Recht nur innerhalb sehr enger Grenzen ausüben können. Nur

15) Wie Helmdekoration, Kokarden usw.; vgl. Laband, Bd. II, S. 538.

auf dem einen Gebiete der Militärgerichtsbarkeit ist den Landesherren absolut selbständige Handlungsfreiheit verblieben. Aber auch hier nur in formellen Verfahren, während die materielle Handhabe einheitlich im Militärstrafgesetzbuch für das ganze Reich geregelt ist.

Das Fazit obiger Untersuchung ergibt demnach, daß die Landesherren eine geringe Anzahl von Rechten in militärischer Hinsicht aus eigenem Recht ausüben; daß allerdings der Rahmen, in dem sie aus eigenem Recht tätig sein können, derart eng ist, daß die Ausübung dieser Rechte für sie mehr oder weniger illusorisch wird. Trotzdem darf man diese Rechte nicht als bloße „Ehrenrechte" oder als „Andenken an die ehemalige Souveränität, die den Landesherren bei der Gründung des Deutschen Reiches aus politischen Gründen belassen sind, damit auch sie einen äußeren ehrenvollen Anteil an der Verwaltung des Heeres hätten" [16]), bezeichnen. Diese geringen Reste sind immerhin noch Rechte aus eigenem Recht, aus ihnen üben die Landesherren in dem ihnen belassenen Gebiet ein Befehlsrecht unabhängig von jeder übergeordneten Macht mit zwingender Gewalt aus. Und das ist u. E. für die Frage nach dem Vorhandensein souveräner Militärmacht entscheidend. Wenn der Schwerpunkt der militärischen Gewalt im kaiserlichen Oberbefehl ruht, die aus eigenem Recht ausgeübten Rechte der Landesherren infolge ihres geringen Umfanges kaum noch gewertet werden können, so macht dieses für die rein staatsrechtliche Bedeutung der Frage nichts aus: juristisch genügt die positive Tatsache des Vorhandenseins souveräner Militärgewalt: ob die den Landesherren verbliebenen Teile militärischer Gewalt der des Reiches

16) Arndt, StR. S. 347; Zorn, StR. Bd. I, S. 206.

äquivalent sind, hat damit nichts zu schaffen. Vom rein juristischen Standpunkt aus ist das deutsche Heer ein Kontingentheer.

Dem entspricht auch die Anschauung und Übung der maßgebenden amtlichen Stellen. Ursprünglich vielleicht, als die Bundesgewalt noch einen wesentlich preußisch-hegemonischen Charakter zeigte, wäre man mehr für ein im Rechtssinn einheitliches Bundesheer gewesen, aber schon bald nach dem Beitritt des Südens wuchsen sich die preußischen Präsidialbefugnisse zu Organen des Reichs aus, und da war es gerade in Berlin, wo man die Kontingentverwaltung im Grunde dem Reichsheer vorzog [17]). In unsern Tagen steht die preußische wie Reichspraxis vollkommen auf dem Standpunkt, den Fürst von Bismarck in seiner Denkschrift aus den 80er Jahren vertritt [18]), wonach die Militärhoheit der Einzelstaaten durch das Reich nicht beseitigt wurde, was gleichbedeutend ist mit der Anerkennung der Kontingentnatur des deutschen Heeres.

17) v. Jagemann, S. 185.
18) Im Arch. Öffentl. Recht, Bd. IV, S. 150 ff.

# Zweiter Teil.

## 3. Kapitel.

### 1) Die staatsrechtliche Stellung der Kriegsminister im Deutschen Reich im allgemeinen.

#### a) In materieller Beziehung.

Gegenstand der Tätigkeit der Kriegsministerien im Deutschen Reich ist die Militärverwaltung. Mit diesem Begriff bezeichnet man die Gesamtheit aller Einrichtungen, die die Streitmacht eines Staates in möglichst kampffähigen Zustand setzen und durch die dazu bewilligten Geldmittel darin erhalten, also alles, was mit Aufbringung, Unterhaltung und Verwendung des Heeres zu tun hat [19]).

Diese sog. Militärverwaltung im weiteren Sinne fällt nicht vollständig unter die Zuständigkeit der Kriegsministerien. Nicht gehört zu ihrer Tätigkeit wie z. B. in Frankreich die Verwendung des Heeres, d. h. die Kommandoangelegenheit. Diese steht dem Kaiser allein und unmittelbar zu. Und während sonst nach Art. 17 der Reichsverfassung alle vom Kaiser im Namen des Reiches erlassenen Anordnungen und Verfügungen allgemein zu

19) v. Stengel, Wörterbuch, I, S. 642, § 7.

ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, ist dem Kaiser in diesem Falle das Recht gegeben, ohne jede Mitwirkung vollwirksame Anordnungen zu erlassen. Dieses bedingt schon die Stellung des Kaisers als oberster Heerführer, zumal es im Kriege zu nicht zu übersehendem Schaden gereichen könnte, wollte man den Kaiser in Anordnungen, die unmittelbar militärische Aktion zum Gegenstand haben, beschränken [20]). In der Reichsverfassung ist über diese Ausnahme nichts erwähnt. Gewohnheitsrechtlich ist sie aber für das deutsche Heer anerkannt, in Befolgung des Allerhöchsten Erlasses des preußischen Königs für sein Heer vom 18. Januar 1861 [21]). Doch nur die Anordnungen kann der Kaiser selbständig vollgültig erlassen, die sich aus seinem militärischen Oberbefehl, seiner Kommandogewalt ergeben. Alle andern Anordnungen, die seiner Regierungsgewalt entspringen und die den Etat betreffen, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers.

Demnach sind die Kriegsministerien nur Träger der Militärverwaltung im engeren Sinne, also reine Verwaltungsbehörden.

Diese Militärverwaltung im engeren Sinne wird hinsichtlich der Reichsmarine vom Reich durch das Reichsmarineamt ausgeübt, hinsichtlich des Landheeres durch die Einzelstaaten. Die Reichsverfassung erkennt diesen Satz nicht ausdrücklich an; er ist aber zur Genüge daraus zu folgern, daß bei Schaffung des Reiches kein Reichskriegsamt neben dem Reichsmarineamt gebildet wurde, in dem

20) Bornhak, Preuß. Staatsr. S. 39; Meyer. Verwaltungsrecht, S. 35.

21) Arndt, St.R., S. 466; MBl. f. d. ges. inn. Verw. 1861 S. 73.

die Verwaltung des Heeres für das Reich geführt werden sollte. Allerdings ist die Einrichtung eines solchen Reichsamtes für die meisten deutschen Staaten dadurch bedeutungslos geworden, daß sie durch die Militärkonventionen mit Preußen auf eine eigene Militärverwaltung zugunsten Preußens verzichtet haben. Dieses haben alle Staaten mit Ausnahme der Königreiche getan, sodaß eine eigene Militärverwaltung nur Preußen — und zwar für die eigentlich preußischen Truppen und die aller jener Staaten, die sich Preußen angeschlossen haben — ferner Bayern, Sachsen und Württemberg besitzen.

Während nun der Kaiser den einen Teil der Militärverwaltung im weiteren Sinne, die Kommandogewalt, führt, leiten diese vier Königreiche die Militärverwaltung im engeren Sinne mit Ausnahme der Befugnisse, die sich das Reich auch auf diesem Gebiet vorbehalten hat [22]), durch ihre Kriegsministerien, an deren Spitze ein Kriegsminister steht. Diese werden, da sie zur Ausführung landesherrlicher Verwaltungsbefugnisse auf dem Gebiet des Militärwesens dienen, von ihren Landesherren ernannt und entlassen. Andererseits sind sie durch die Reichsgesetze, die Anordnungen des Kaisers und den im Reichshaushaltsetat enthaltenen Militäretat in der Ausübung ihrer ganzen Verwaltung gebunden, und fragt es sich, ob ihnen dieses den Charakter einer Reichsbehörde gibt.

Die Frage ist in der Literatur bestritten [23]), richtiger

22) z. B. das Recht, Festungen anzulegen (Art. 65 RV.), die Ernennung der Höchstkommandierenden eines Kontingents, der Festungskommandanten, sowie der Offiziere, die mehr als die Truppen eines Kontingents befehligen, endlich das kaiserliche Zustimmungsrecht zur Ernennung aller Offiziere, die Generalsrang bekleiden (Art. 64, Abs. 2 RV.).

23) Nicht für Bayern. Sein Heer steht mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs von Bayern. Diese

Ansicht nach aber zu verneinen. Denn abgesehen davon, daß die Tradition der Armee beim Zusammenfließen der Rechte des Kaisers mit denen der Landesherren „das stärkere Gewicht auf die Seite der letzteren" gelegt hat [24]), ergibt dies auch der Sinn der Reichsverfassung. Man vergegenwärtige sich, daß sie die Militärverwaltung nicht auf das Reich übertragen hat, eine eigene und unmittelbare Heeresverwaltung durch Reichsorgane nicht kennt, auch keine oberste Reichsbehörde hierzu schuf, sondern die Militärverwaltung den Einzelstaaten überließ. Nun besteht zwischen Reichsverwaltung und Landesverwaltung doch nur der Unterschied, daß jene durch Reichsbehörden, diese durch Landesbehörden geleitet wird. Die Heeresverwaltung wird im Deutschen Reich aber nicht durch Organe des Reichs, sondern durch die Kriegsministerien der vier Königreiche geführt, und diese sind zur Führung und Verwaltung des Militärwesens selbständig befugt [25]). Daß sie dabei tatsächlich fast allein vom Reich abhängig sind, weil sie auf Grund des Reichshaushaltsetats wirtschaften, macht sie wohl wirtschaftlich, aber nicht staatsrechtlich zu einer Reichsbehörde [26]). Infolgedessen sind die Kriegsminister

Bestimmung des Bündnisvertrages III, § 5 ist auch die Grundlage für die Charakterisierung seiner Militärverwaltung, die sich infolgedessen unbestritten als reine Landesverwaltung darstellt. Meyer, Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 41, 60; Brockhaus, S. 162; Zorn, Bd. II, S. 558.

24) Hänel, St.R. Bd. I, S. 521.

25) Vgl. auch Entsch. RG. 20, 150.

26) Laband, St.R. Bd. IV, S. 64; Arndt, St.R. S. 211; Seydel, in Hirts Ann. 1875 S. 1396 und Verfassungsurkunde f. d. Dt. Reich § 63, Anm. 7; Joël, in Hirts Ann. 1878, S. 786; Gümbel, Hirts Ann. 1899, S. 174; Anschütz, HvEncykl. II, S. 625; Arch. Oeff. R. Bd. IV, S. 155 ff.; Zorn, Bd. II, S. 558; Tepelmann, S. 38. Dagegen Arndt, RV. Art. 63, Anm. 1; Brockhaus, S. 85 ff., 127.

auch nur ihren Landesherren und Landtagen verantwortlich, und auch nur für Verfügungen, die außerhalb der durch Reichsgesetz, kaiserliche Verordnung und Etat gezogenen Schranke liegen.

## 4. Kapitel.

### b) In finanzieller Beziehung.

Nach Art. 58 der Reichsverfassung erfolgt die Deckung des gesamten Geldbedarfs für das Heer durch das Reich in der Weise, daß die dazu erforderlichen Mittel durch eine gleichmäßige Belastung der einzelnen Reichsangehörigen aufgebracht werden. Die Verausgabung dieser Mittel für das Heer wird durch das Etatgesetz festgestellt (Art. 62 Abs. 3 der Reichsverfassung). Die Feststellung des Etats selbst geschieht im Reichshaushaltsetat, also in einem Reichsgesetz. Dementsprechend ist die Aufstellung nicht Sache der Einzelstaaten, sondern Reichsangelegenheit. Allerdings wird zur Vorbereitung des Etats der Bedarf von den einzelstaatlichen Kriegsministerien ermittelt und in Etatsätze gebracht. Die eigentliche Aufstellung erfolgt dann jedoch durch das Reich. Im übrigen findet hier noch eine Besonderheit statt. Für Preußen, Sachsen und Württemberg werden die Ausgaben bei den einzelnen Titeln in Parallelkolonnen aufgeführt. Bayern dagegen stellt den Etat, gemäß dem Bündnisvertrag vom 23. November 1870 III § 5 Ziff. 2, nachdem ihm die erforderlichen Mittel im Reichsbudget in einer Summe ausgeworfen werden, selbständig auf. In der Praxis werden seit dem ersten für die Verwaltung des Reichsheeres vereinbarten

Etat[27]) unter den Ausgaben im VI. Abschnitt Kap. 14 Tit. 1—12 die Ausgaben der Kriegsministerien getrennt für Preußen, Sachsen und Württemberg und am Schlusse des VI. Abschnitts Kap. 44 die für die bayrische Militärverwaltung aufgestellt[28]).

Damit werden die aus dem Fiskus der Einzelstaaten stammenden Gelder in Reichsgelder umgewandelt. Diese Auffassung steht in vollem Einklang mit den Bestimmungen des Art. 69 der Reichsverfassung: denn das Reich kann nur das ausgeben, was dem Reich gehört.

In Gemäßheit des Etats erhalten die einzelstaatlichen Kriegsministerien die Gelder zur Verausgabung überwiesen, und haben damit zu wirtschaften. Machen sie hierbei Ersparnisse, so fallen diese nicht der betreffenden Landesregierung zu, sondern werden nach Art. 67 der Reichsverfassung jederzeit der Reichskasse zurückgezahlt[29]). Hieraus folgt daß die Kriegsministerien die Militärverwaltung auf alleinige Rechnung des Reiches führen und — vorbehaltlich der sich aus der Reichsverfassung ergebenden Beschränkungen — zur Vertretung des Reichsmilitärfiskus beim Abschluß von Rechtsgeschäften, sowie zur Führung von Prozessen für ihn berechtigt sind. Dieses ist in Recht-

27) Reichsgesetzblatt 1874, S. 159 ff.

28) Vgl. Anlage I zum Etatsgesetz 1911, Bd. I, S. 6 und 7, sowie die Spezialetats Anlage V, Kap. 14 für Preußen S. 8 ff; Sachsen, S. 240 ff; Württemberg S. 350 ff.

29) Ebenso wie auf Bayern findet diese Bestimmung keine Anwendung auf Württemberg. Machen diese Ersparnisse, so bleiben sie zur Verfügung des betreffenden Staates.

Vgl. für Bayern Laband, Staatsrecht, Bd. IV, S. 53; Arndt, Staatsrecht, S. 494 ff; Seydel, Kommentar, S. 347 ff; Brockhaus S. 144; Zorn, Bd. I, S. 209.

Für Württemberg Art. 12 der Württ. Konvention.

sprechung und Literatur anerkannt [30]). Bestritten ist dagegen, ob die Militärverwaltung seitens der Kriegsministerien im Namen der einzelnen Königreiche oder im Namen des Reichs geführt wird. Die Beantwortung dieser Frage hängt von der Vorfrage ab, ob der Militärfiskus im Deutschen Reich als Landes- oder Reichsfiskus anzusehen ist [31]).

Zur Entscheidung hierfür bietet die Reichsverfassung zwei leitende Gesichtspunkte. Einmal liegt es dem Kaiser als seine verfassungsmäßige Tätigkeit und Aufgabe ob, den Aufwand für das gesamte deutsche Heer zu bestreiten, indem ihm die dazu erforderlichen Mittel von den Regierungen der Einzelstaaten zur Verfügung gestellt werden.. Andererseits bietet den einzigen Anhalt für die Rechtsstellung der Einzelstaaten Art. 67 der Reichsverfassung, wonach Ersparnisse am Militäretat nicht den Landesregierungen sondern der Reichskasse zufallen sollen. Hieraus zog Laband [32]) die Folgerung: es müsse neben dem Reichs- noch einen Landesmilitärfiskus geben, sonst sei die Bestimmung des Art. 67 der Reichsverfassung — „die Er-

30) Vgl. Arndt, Staatsrecht, S. 211; Brockhaus S. 27; Hänel, Staatsrecht, Bd. I, S. 516; Hergenhagen, Arch. Oeffentl. Recht, Bd. IV, S. 155 ff; Laband, Staatsrecht, Bd. IV, S. 52; Meyer, Verwaltungsrecht, S. 39, Note 18; Schulze, Staatsrecht, Bd. II, S. 286; v. Seydel, Komm. S. 348; v. Stengel, Wörterbuch, S. 577.

31) Die Finanzverwaltung des bayrischen Kriegsministers ist eine Verwaltung aus Reichsmitteln, nicht von Reichsmitteln. Sie wird auf Rechnung und im Namen des Königreichs Bayern, nicht des Reiches geführt. Der bayerische Militärfiskus ist Landesfiskus. Einstimmig anerkannt von Laband, Bd. IV, S. 341; Meyer, Verwaltungsrecht, II, S. 46; Arndt, Staatsrecht, S. 436; Brockhaus, S. 142.

32) Laband, 1. Aufl. Bd. III, S. 499; Archh. Oeff. Recht, Bd. III, S. 502.

sparnisse an dem Militäretat fallen . . . jederzeit der Reichskasse zu" — überflüssig. Diese Annahme Labands war damals berechtigt: zumal der Wortlaut der Reichsverfassung dafür sprach. Nach ihr wurde einerseits die Heeresverwaltung für Rechnung des Reiches geführt, da in allen Ausgaben und Einnahmen des Heeres nur die Reichskasse betroffen wurde, andererseits gab es keine Reichsmilitärverwaltung, sondern nur Kontingentsverwaltungen. Diese verwalteten das Heereswesen im eigenen Namen als eigenes Recht[33]). Nun kommt es aber, wenn man Landes- und Reichsfiskus scheiden will, nicht darauf an, für wessen Rechnung eine Verwaltung geführt wird, sondern in wessen Namen dies geschieht. Die Heeresverwaltung erfolgte damals im Namen der vier Königreiche durch ihre Kriegsministerien; damit war der Militärfiskus Landesfiskus. Im gleichen Sinne sprechen sich die Militärkonventionen mit Württemberg vom 21—25. 11. 1870, Baden vom 25. 11. 1870, Hessen vom 13. 6. 1871, Oldenburg vom 15. 7. 1867 und den beiden Mecklenburg vom 24. 7. 1868 und 19. 12. 1872 bezw. 9. 11. 1867 und 23. 12. 1872 aus, die ungefähr in die gleiche Zeit mit der Entstehung des Wortlauts des Art. 67 der Reichsverfassung fallen[34]). In allen diesen Konventionen wird von einem „selbständigen" bezw. dem „preußischen Militärfiskus" gesprochen, der die Unterhaltung der betreffenden Armeekorps bestreiten solle.

Wenn man nun auch richtigerweise wird annehmen müssen, daß es damals keineswegs in der Absicht gelegen

33) Laband, IV, S. 336.

34) Der Wortlaut ist aus dem Art. 9 Abs. 3 der Grundzüge vom 10. 6. 1866 übernommen.

haben wird, den Begriff des Militärfiskus durch Verfassung und Konventionen juristisch zu fixieren, so spricht doch die Tendenz der Entwicklungsgeschichte entschieden für den Landesfiskus. Immer von der Voraussetzung ausgehend, daß das Heer einzig Sache des Reiches sei, wollte man ursprünglich doch, daß auch nach dem Zusammenschluß der Staaten jeder Staat seine Truppen im Prinzip selbst unterhalten solle. Einheitlich sollten nur Organisation, Ausbildung sowie die Verteilung der Unterhaltslasten des Heeres auf die Reichsangehörigen sein [35]). Darum übertrug man dem Reich nur soviel Rechte, als dazu nötig war, beließ die übrigen, soweit das anging, den Einzelstaaten. Als man aber in den folgenden Jahren daran ging, das Militärfinanzwesen weiter einheitlich auszubauen, kam man notwendigerweise zu dem Begriff des Reichsfiskus. Man war sich darüber einig geworden, daß das gesamte bewegliche und unbewegliche Militärinventar der Einzelstaaten für Rechnung des Reiches geführt werden mußte, was eine Verfügung der Einzelstaaten zu andern Zwecken ausschloß. Bei beweglichen Sachen war dies gleichbedeutend mit dem Eigentum des Reichsfiskus; für Immobilien blieb zwar das formale Eigentum der Einzelstaaten bestehen, es war aber zu einer „des Vermögenswertes beraubten nuda proprietas“ [36]) geworden. Eine völlige Änderung trat mit dem Reichsgesetz vom 25. Mai 1873 ein.

Dieses bestimmte, daß das gesamte bewegliche und unbewegliche Militärinventar der Einzelstaaten für Rechnung des Reiches verwaltet werden, und dem Reich an

35) Vgl. Art. 9 der Grundzüge einer neuen Verfassung vom 19. VI. 1866.

36) Laband, Bd. IV, S. 339.

allen zum dienstlichen Gebrauch bestimmten Gegenständen das Eigentum nebst allen sonstigen dinglichen Rechten zustehen solle. Hierdurch wurde das Bestehen eines Reichsmilitärfiskus anerkannt[37]). Denselben Beweis erbringen die im September 1873 abgeschlossenen Militärkonventionen mit Anhalt, Lippe und den thüringischen Staaten, in denen bestimmt ist, daß Preußen die Heeresverwaltung der einzelnen Staaten auf Grund des Reichsmilitäretats übernimmt, und die Kosten aus Reichsmitteln bestritten werden.

Seine volle Anerkennung fand der Reichsmiltärfiskus schließlich in der Denkschrift des Fürsten von Bismarck, in der der Fürst bestätigt, daß auch der Bundesrat stets diese Auffassung vertreten habe.

Wenden wir uns jetzt der Literatur zu, so finden wir, daß man sich mit Ausnahme von Laband[38]) und Seydel[39]) stets von vornherein für den Reichsmilitärfiskus ausgesprochen hat. Die von Seydel entwickelte Ansicht „die Militärverwaltung sei nach wie vor auch in finanzieller Beziehung Staatsverwaltung" ist aber aus dem Grunde nicht haltbar, weil, wie oben ausgeführt, die Militärverwaltung eben nicht für die Einzelstaaten, sondern in Vertretung des Reichs geführt wird.

Und wenn Laband seine Annahme, daß es einen Landesmilitärfiskus gäbe, damit begründet, daß sonst Art. 67 der Reichsverfassung widersinnig und überflüssig sei, so ist u. E. gegen ihn Art. 62 der Reichsverfassung anzu-

37) Auch Laband ist jetzt dieser Ansicht, hält aber die Verdrängung des Landesfiskus durch den Reichsfiiskus für eine Korrektur der Reichsverfassung; vgl. Bd. IV, S. 340.

38) Laband, Arch. Oeffentl. Recht, Bd. III, S. 502, und Staatsrecht, 1/2. Aufl. S. 348 ff.

39) Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, S. 351.

führen. Nach diesem sind die Beiträge der einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse zu zahlen. Gleichzeitig werden die Vorschriften über die Reichsfinanzen auf das Kriegswesen für anwendbar erklärt. Daraus folgt, daß für sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Militärverwaltung der Reichshaushaltsetat bestimmend ist, diese also Einnahmen und Ausgaben des Reiches sind. Und wie der Reichskanzler dem Bundesrat und Reichstag in jedem Jahre Rechnung zu legen und Decharge zu empfangen hat, so hat es auch bei der Verwendung dieser Gelder zu geschehen. Daher ist Art. 67 der Reichsverfassung nur eine analoge Bestimmung über den Verbleib der ersparten Gelder in der Militärverwaltung, die damit vollkommen Art. 70 der Reichsverfassung entspricht, in dem im allgemeinen ausgesprochen wird, daß die Ersparnisse der anderen Zweige der Reichsverwaltung im nächsten Etatsjahr als Einnahmen des Reiches fungieren sollen. Somit steht Art. 67 der Reichsverfassung der Natur des Militärfiskus als eines Reichsfiskus nicht entgegen. Will man ihn als überflüssig bezeichnen, so hat er zum mindesten den Wert eines „superfluum non nocet“ [40]), sofern man ihm nicht erläuternde Bedeutung zumessen wird.

Aus derselben Annahme heraus bezeichnet Hänel S. 513 den Militärfiskus und durch ihn das Reich als das „Rechtssubjekt für alle aus der laufenden Militärverwaltung sich ergebenden Forderungen und Verbindlichkeiten“. Ebenso erkennt auch das Reichsgericht an, daß das Reich durch die einzelstaatlichen Militärverwaltungen direkt berechtigt und verpflichtet wird, und daß diese nicht

40) Hänel, Bd. I, S. 515, Anm. 4.

nur auf Rechnung, sondern auch in Vertretung des Reichs wirtschaften[41]).

Unsere Untersuchung ergibt also: die Kriegsministerien berechtigen und verpflichten in ihrer Verwaltungstätigkeit direkt ausschließlich das Reich; sie verwalten nur Reichseigentum; die Kosten der Verwaltung trägt das Reich aus Reichsmitteln. Die Kriegsminister sind Vertreter des Reichsfiskus und als solche nicht „wirtschaftliche Selbstverwaltung der Einzelstaaten, sondern organische Glieder der Reichsfinanzverwaltung", sie sind mit Zorn[42]) „Zentralverwaltungsstellen des Heeres". Damit ist der Beweis erbracht, daß die Kriegsministerien die Verwaltung in finanzieller Hinsicht auf Rechnung und in Vertretung d. h. im Namen des Reichs führen.

Es bleibt noch zu erörtern, ob die Kriegsminister, da sie als Geschäftsführer des Reichs nicht im Namen und in Vertretung der Einzelstaaten, sondern im Namen und in der Vertretung des Reichs das erledigen, was den Einzelstaaten zur Ausführung überlassen ist, dadurch tatsächlich zu Reichsbehörden geworden sind. Die Frage ist bestritten. Vergegenwärtigt man sich, daß die Kriegsminister finanziell keine staatsrechtliche Selbständigkeit mehr besitzen, sondern in allem vom Reich abhängig sind — und die Finanzverwaltung bildet doch den Hauptinhalt ihrer Verwaltungstätigkeit — so ist man geneigt, sie für Reichsbehörden zu halten.

41) Vgl. ferner RG. 20, 150 ff.; Meyer, Verwaltungsrecht, II, § 200, Note 18; Schulze, Staatsrecht, II, S. 264; Brockhaus, §§ 8, 9; Bornhak, Pr. Staatsrecht, III, S. 46; Arndt, Staatsrecht, S. 436; Zorn, II, S. 541; Stengel, Pr. Staatsrecht, S. 577; Gümbel, Hirts Ann. 1899, S. 175; Anschütz, HoEncykl. II, S. 625.

42) Staatsrecht, II, S. 558.

Zur weiteren Begründung dieser Ansicht hat man sich teilweise auf die Gesetzgebung zu stützen gesucht. Man ging davon aus, daß die Kriegsminister als Militärbeamte dem Heere angehören. Nach Art. 63, Abs. 1 der Reichsverfassung steht die gesamte Landmacht des deutschen Reiches in Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers, und alle deutschen Truppen sind nach Art. 64 der Reichsverfassung verpflichtet, den Befehlen des obersten Kriegsherrn unbedingt Folge zu leisten; daher auch die Militärbeamten. Dieser Umstand, daß die Militärbeamten kaiserliche Anordnungen befolgen müssen, genügt aber keineswegs ihnen den Charakter von Reichsbehörden zu geben[43]). Auch das Reichsgesetz vom 31. März 1873[44]) bezw. die kaiserlichen Verordnungen vom 23. November 1874 und 27. Dezember 1899 betreffend die Zuständigkeit der Reichsbehörden zur Ausführung des Gesetzes vom 31. März 1874 geben hierfür keinen Anhaltspunkt[45]). Allerdings sind nach dem Reichsbeamtengesetz auch die Reichsbeamte, die nach der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten haben; aber das Gesetz will hiermit offenbar keine Definition des Reichsbeamtenbegriffs geben, sondern nur dartun, auf welche Beamten es sich bezieht[46]). Und wenn die Verordnung vom 23. November 1874 bestimmt, daß die „Zuständigkeit, die im Reichsbeamtengesetz den obersten Reichsbehörden

43) So v. Rönne, Deutsches Staatsrecht, II, S. 129; Bornhak, III, S. 44.

44) Reichsgesetzblatt, 1874, S. 135.

45) Dies nehmen an: Hänel, Staatsrecht, I, S. 524; Meyer, Verwaltungsrecht, II, S. 41; Arndt, Staatsrecht, S. 483; Brockhaus, S. 127.

46) Vgl. Laband, Bd. IV, S. 63, Anm. 2.

beigelegt wird" auch den königlich preußischen, sächsischen und württembergischen Kriegsministerien zukommt, so erklärt sich dies daraus, daß diese Verordnung gemäß § 159 nur die Behörden näher bezeichnen sollte, die unter den im Gesetz vom 31. März 1873 erwähnten Reichsbehörden verstanden sein sollen. Wenn die Kriegsministerien daher unter den obersten Reichsbehörden aufgezeichnet sind, so bedeutet das nur eine Erläuterung dafür, daß sie auch die Funktionen ausüben, die den obersten Reichsbehörden zugeteilt sind; jedenfalls gestattet es keinen Schluß auf ihre staatsrechtliche Stellung zu den Einzelstaaten oder zum Reich.

Dieselbe Anschauung erhellt auch aus der amtlichen Denkschrift des Reichskanzlers Fürsten von Bismarck[47]). Ebenso ist die neuere Literatur fast durchweg der Meinung, daß in den Kriegsministerien Landesbehörden zu sehen und die Kriegsminister als einzelstaatliche Minister zu betrachten sind. Diese Ansicht ist auch die unsrige. *Die Kriegsministerien sind keine Reichsbehörden.* Die Minister bleiben einzelstaatliche Beamte; sie werden ausschließlich von ihrem König ohne jede Mitwirkung des Reichskanzlers ernannt und entlassen. Von ihrem König leiten sie ihre Autorität her. Sie sind geblieben, was sie vor der Gründung des Deutschen Reiches waren: *Landesbeamte*[48]).

---

47) Auch als mittelbare Reichsbehörden kann man die Kriegsministerien nicht bezeichnen, da diese von Arndt, Staatsrecht, S. 668 und 702 erfundene Bezeichnung dem Reichsrecht unbekannt ist. Vgl. des Näheren bei Laband, I, S. 416.

48) Laband, IV, S. 62 und 63; Schulze, Pr. Staatsrecht, I, S. 278; II, S. 609; Zorn, II, S. 558.

## 5. Kapitel.

### 2) Die Stellung des preußischen Kriegsministers im besonderen.

Unsere allgemeinen Ausführungen über die staatsrechtliche Stellung der einzelstaatlichen Kriegsminister gelten in gleichem Maße in allen Einzelheiten für das preußische Kriegsministerium. Dieses führt die Verwaltung des preußischen Heereskontingents und zwar für Rechnung und im Namen des Reiches, als Organ des preußischen Staates. Es ist also Landesbehörde im Sinne unserer früheren Erörterungen. Bis hierher unterscheidet sich die Stellung des preußischen Kriegsministers in nichts von der des sächsischen und württembergischen Kriegsministers. Während diese aber nur die Militärverwaltung ihres Kontingents führen, ist die Stellung des preußischen Kriegsministers als Chef der Militärverwaltung insofern erweitert, als er mit der Führung der unbeschränkten Verwaltung über die Heereskörper aller Einzelstaaten mit Ausnahme von Sachsen, Bayern und Württemberg betraut ist. Obwohl nämlich die Militärkonventionen, trotz der Übernahme der einzelstaatlichen Truppenkontingente in die preußische Armee, der äußeren Formation ihrer einzelstaatlichen Heereskörper eine mehr oder weniger geschlossene Stellung gelassen haben, sind durch sie ihre Militärverwaltungsbefugnisse ausdrücklich auf Preußen übertragen. In gleicher Weise fallen unter die Militärverwaltung des preußischen Kriegsministers die elsaß-lothringischen Truppen, seitdem durch das Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 die Militärhoheit dieses Landes auf Preußen übergegangen und die Truppen der preußischen Armee

einverleibt worden sind. Trotz der Übertragung der Militärverwaltungsbefugnisse der elsaß-lothringischen und des größesten Teils der einzelstaatlichen Truppen auf Preußen, hat sich die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers gegenüber dem Reich nicht anders gestaltet, als die der andern einzelstaatliche Kriegsminister. Im übrigen nimmt er aber eine wesentlich andere Stellung ein.

Bei der Doppelstellung des deutschen Kaisers als Chef der preußischen Truppen und als Bundesfeldherr, hat sich die Kompetenz des preußischen Kriegsministers bedeutend erweitert. Da es im Deutschen Reich kein Reichskriegsamt gibt, hat er alles das zu bearbeiten, was aus dem Oberbefehl des Kaisers, seinen Verwaltungsbefugnissen und seinem Allerhöchsten Aufsichtsrecht entspringt, insoweit dieses nicht in das Ressort des Reichskanzlers fällt.

Daher kommen in der Zentralabteilung des preußischen Kriegsministeriums die Personalangelegenheiten der Offiziere und Beamten des ganzen Heeres, im allgemeinen Kriegsdepartement: die Organisation der Armee in Krieg und Frieden, das Ersatzwesen, ferner Dislokation und Mobilmachung aller Truppen zur Bearbeitung. Gleichzeitig wird in der Verwaltungsabteilung neben dem Etat für das preußische Heereskontingent, auch der für die ganze deutsche Armee aufgestellt [49]).

Ferner führt der preußische Kriegsminister die behördenmäßige Aufsicht und Entscheidung in höherer Instanz über die innerhalb der Armeekorps sich vollziehende

49) Vgl. Kabinettsordre vom 21. 9. 1886. AVBl. S. 219 — die Geschäftsverteilung regelt sich gemäß Ministerialverordnung vom 16. 3. 1894 (AVBl. S. 82) und 17. 7. 1896 (AVBl. S. 187 ff). Vgl. auch dazu v. Stengel, Wörterbuch, S. 876.

Verwaltung, insonderheit zur Aufrechterhaltung der Gleichmäßigkeit in der Auslegung und Handhabung der Verwaltungsnormen.

Abweichend von der Tätigkeit der einzelstaatlichen Kriegsministerien trifft den preußischen Kriegsminister ferner die Verpflichtung zur Verwaltung der Bildungs-, Lehr- und Erziehungsanstalten, die als gemeinschaftliche Einrichtungen für die gesamte Armee unangesehen ihrer Gliederung nach Armeekorps geführt werden [50]).

Als besondere Befugnis ist dem preußischen Kriegsminister durch das Reich noch auferlegt, daß im Kriegsfall die gesamten Eisenbahnen Deutschlands unter seinen Befehl treten und er auch im Frieden die Interessen der gesamten bewaffneten Macht an der militärischen Benutzung der Eisenbahnen zu vertreten hat [51]).

Aber auch durch alle diese erweiternden Befugnisse hat sich die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers nicht geändert: er ist Landesbehörde geblieben. Nur hinsichtlich der Verwaltungsgeschäfte, die ihm durch das Reich generell zugewiesen oder im besonderen übertragen sind, ist es fraglich, ob er dafür als Reichsbehörde anzusehen ist. Allerdings nicht in der Weise, daß er für dieselben Geschäfte Reichs- und auch Landesbehörde bliebe. Denn ein Geschäft kann immer nur ein Geschäft des

---

50) Hierzu gehören die Kriegsschulen, Kadettenanstalten, die Lehrschmieden, die medizinisch-chirurgische Militärakademie, die vereinigten Artillerie-, Infanterie- und Ingenieurschulen, die Militärflieger- und Telegraphenschulen ꝛc. — Vgl. auch Hänel, Staatsrecht, I, S. 521; Meyer, Verwaltungsrecht, II, S. 60; Laband, Staatsrecht, IV, S. 64; Schulze, Pr. Staatsrecht, II, S. 277; v. Rönne, Pr. Staatsrecht, I, S. 679.

51) Vgl. Militärtransportordnung der Eisenbahn vom 15. Januar 1899, § 3, Reichsgesetzblatt, S. 15.

Reiches oder des Einzelstaates sein, was nicht hindert, daß eine an sich einzelstaatliche Behörde auch bestimmte Reichsgeschäfte ausübt, wenn ihr die dazu erforderliche Gewalt delegiert wird [52]).

Der Kriegsminister ist aber auch bei Erledigung dieser Geschäfte nach wie vor Einzelstaatsbehörde geblieben. Derartige Angelegenheiten werden durch ihn nicht aus seiner Amtsgewalt als Einzelstaatsbehörde heraus bearbeitet, sondern auf Grund besonderer kaiserlicher oder reichsgesetzlicher Delegation. Würde er dadurch zur Reichsbehörde, so müßte er auch dem Reich gegenüber hierin die Verantwortung tragen. Dies ist nicht der Fall. Der preußische Kriegsminister ist allein seinem König und Landtage verantwortlich. In jenen Angelegenheiten trägt die erforderliche Verantwortung der Reichskanzler.

Im Gegensatz zu unsern bisherigen Ausführungen, findet sich in der Literatur teilweise die Ansicht vertreten, daß sich eine Besonderheit in der staatsrechtlichen Stellung des preußischen Kriegsministers noch aus Art. 63, Abs. 5 der Reichsverfassung ergäbe, wodurch eine Durchbrechung seines Charakters als Landesbehörde erfolgt sei.

Art. 63, Abs. 5 der Reichsverfassung lautet: „Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente . . . . zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen".

Diese besondere Art der Verordnungen, die nur „in

52) Laband, I, S. 368, insbes. Anm. 2.

diesem Falle des Art. 63, Abs. 5 zulässig ist“ [53]), ist stets unter Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers ergangen und im Preußischen Armeeverordnungsblatt zur Verkündung gelangt [54]). Trotzdem ist bestritten, ob sie Verordnungen des Kaisers oder nur Anordnungen des Königs von Preußen, als Kontingentsherr seiner Truppen, bilden: mit andern Worten, ob der preußische Kriegsminister hier kaiserliche Verordnungen gegenzeichnet — also seine staatsrechtliche Stellung als einzelstaatlicher Minister durchbrochen hat — oder lediglich, was seine Pflicht ist, Verordnungen seines Landesherrn.

Hauptvertreter der Ansicht, daß in ihnen kaiserliche Verordnungen zu erblicken sind, ist Brockhaus S. 83 ff. [55]). Er geht richtigerweise davon aus, daß die Zweckbestimmung dieser Verordnungen zunächst nur auf die preußische Armee beschränkt ist, und daß die Verordnungen daher nur der Kontrasignatur des preußischen Kriegsministers bedürfen. Andererseits sind sie auch für die nicht preußischen Kontingente bestimmt, in denen sie nach der Reichsverfassung nur als Anordnungen des Kaisers — die demzufolge vom Reichskanzler zu kontrasignieren wären — Geltung beanspruchen können. Eine Kontrasignatur des Reichskanzlers findet nicht statt. Nach Brockhaus' Ansicht ist dies auch nicht erforderlich. Durch die Gegenzeichnung dieser Verordnung werde der preußische Kriegsminister dem Reich verantwortlich. Dies folge zur Genüge daraus, daß bei der Einheit des deutschen Militärrechts eine Militärver-

---

53) Hänel, I, S 496.

54) Nur soweit durch sie der Etat berührt wurde, fand auch, eine Gegenzeichnung des Reichskanzlers statt.

55) Ähnlich Hänel, Bd. I, S. 495; Schulze, Pr. Staatsrecht II, S. 259.

ordnung, die das für die preußische Armee geltende Recht verletzt oder nicht verletzt, auch das für die nicht preußischen Kontingente geltende Recht verletzen oder nicht verletzen müsse; da endlich eine Verordnung, die zu einer Überschreitung des für die preußische Armee aufgestellten Militäretats führt, eine Überschreitung des einen und ungeteilten Militäretats sein würde.

Gegenüber dieser Ansicht stehen wir auf dem Standpunkt, daß es sich hier um reine Anordnungen des Königs von Preußen als Kontingentsherr handelt. Diese Verordnungen werden in seiner Stellung als König von Preußen für die preußischen Truppen erlassen. Daß sie als solche rechtmäßig vom preußischen Kriegsminister gegengezeichnet werden, ist selbstverständlich. Insoweit besteht überhaupt nur die Pflicht des preußischen Kriegsministers zur Gegenzeichnung, als Verordnungen seines Landesherrn in Frage kommen. Daß er Verordnungen des Kaisers rechtswirksam gegenzeichnet, ist vollständig ausgeschlossen. Dieses kann nach Art. 17 der Reichsverfassung lediglich durch den Reichskanzler geschehen. Aber auch bei dessen Verhinderung ist der preußische Kriegsminister nicht dazu befugt. Denn nach dem Reichsgesetz vom 17. März 1878[56]) kann für den Reichskanzler in Sachen der Militärverwaltung — die nicht in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches steht — kein Spezialstellvertreter noch etwa der preußische Kriegsminister zum Ressortstellvertreter ernannt werden. Kaiserliche Verordnungen auf dem Gebiete des Militärwesens wären dann durch den Generalstellvertreter gegenzuzeichnen[57]).

56) Reichsgesetzblatt 1878, S. 7.

57) Vgl. darüber Laband, Bd. IV, S. 64; Rosenberg S. 38.

Andererseits sollen diese Verordnungen den Kommandeuren der einzelstaatlichen Kontingente zur Nachachtung weitergegeben werden. Dieses geschieht durch den Bundesratsausschuß für Landheere und Festungen. Aber nur der materielle Inhalt der Verordnungen wird von den Landesherren, soweit sie selbständige Kontingentsverwaltung besitzen, kraft Bestimmung des Art. 63 Abs. 5 der Reichsverfassung übernommen, und zwar in eigenen landesherrlichen Verordnungen[58]).

Dieses ergibt sich als klare Folgerung aus den Militärkonventionen mit Württemberg und Sachsen, die allein als Inhaber selbständiger Kontingentsverwaltung in Betracht kommen[59]). So macht die Militärkonvention mit Württemberg (Art. 15) die Gültigkeit dieser Verordnungen davon abhängig, daß sie dem Kontingentsherrn mitgeteilt werden. Dieser hat sie dann — allerdings nur formell — zu genehmigen, worauf sie vom württembergischen Kriegsminister gegengezeichnet und im Württembergischen Armeeverordnungsblatt publiziert werden. Der gleiche Weg wird in der Praxis auch in Sachsen befolgt, obwohl Art. 2 der Militärkonvention an sich ein etwas umständlicheres Verfahren vorsieht[60]). In beiden Konventionen ist klar

Wenn in Praxis z. B. Wehrordnung vom 28. 9. 1875 Kaiserliche Verordnungen vom Reichskanzler und preuß. Kriegsminister gegengezeichnet werden, so ist das staatsrechtlich bedeutungslos und überflüssig. So Arndt, Staatsrecht, S. 464; Meyer, Verwaltungsrecht II, S. 40; v. Rönne, Deutsches Staatsrecht I, S. 302 Nr. 1.

58) Laband, IV, S. 21; Arndt, Staatsrecht, S. 462; Verwaltungsrecht, S. 131; Seydel, Komm. S. 360 ff; Hänel, Studien II, S. 70 ff; Hecker bei Stengel I, S. 64; Zorn, II, S. 522.

59) Bayern scheidet aus, da Art. 61—68 keine Anwendung finden. Vgl. Vertrag vom 23. Nov. 1870 III § 5.

60) Auf die Frage der Gültigkeit der Sächsischen Konvention

zum Ausdruck gebracht: ein allgemeines Verordnungsrecht im Sinne des Art. 63 Abs. 5 der Reichsverfassung für das gesamte deutsche Heer, besteht weder zugunsten des Kaisers noch des Königs von Preußen; die preußischen Verordnungen erlangen ihre Rechtskraft für Sachsen und Württemberg nicht schon durch ihre Zustellung seitens des Militärausschusses, sondern erst durch Publikation in den betreffenden Armeeverordnungsblättern, wodurch sie Verordnungen der betreffenden Staaten werden.

Damit ist unseres Erachtens der Nachweis erbracht, daß sich die Stellung des preußischen Kriegsministers durch die Gegenzeichnung dieser Verordnungen nicht geändert hat[61]).

Es bleibt noch zu erörtern, ob der preußischen Kriegsminister infolge der Erweiterung seiner Kompetenz das Recht erlangt hat, aus eigener Initiative in die Militärverwaltung der andern Einzelstaaten, soweit sie selbständige Militärverwaltung haben, einzugreifen.

Unserer Ansicht nach ist ihm diese Möglichkeit gegeben. Nach preußischen Grundsätzen steht dem preußischen Kriegsminister das Recht zu, in umfassender Weise selbständige sowie erläuternde Anordnungen zu treffen. Und wie diese Anordnungen als reglementarische Erlasse des preußischen Kriegsministers ergangen sind, sind sie auch teilweise in dem in Art. 63 Abs. 5 der Reichsverfassung vorgesehenen Wege als Erlasse des Sächsischen und Württembergischen

soll nicht weiter eingegangen werden. In Praxis wird sie angenommen. Vgl. dazu Laband IV, S. 30; Meyer, Staatsrecht § 197.

61) Die Frage wem gegenüber für diese Verordnungen die Verantwortlichkeit getragen wird und wer sie trägt, soll im dritten Teil der Arbeit behandelt werden.

Kriegsministers publiziert. Damit ist dem preußischen Kriegsminister aber die Möglichkeit gegeben, materiell einheitliche Grundsätze für die Heeresverwaltug aller Kontingente zur Anwendung zu bringen[62]).

Wenn man also dem preußischen Kriegsminister das Recht zuspricht, materiell in die Militärverwaltung der Einzelstaaten einzugreifen, so geschieht dies doch nicht aus einem Recht behördenmäßiger Überordnung: er hat über die Kriegsminister in Sachsen und Württemberg nicht das Recht der Dienstgewalt, also auch nicht das des Dienstbefehls. Sollte es einmal dazu kommen, daß er in ihre Ressorts direkt eingreift, so ginge das über den Rahmen der ihm gesetzlich zustehenden Tätigkeit hinaus. Der preußische Kriegsminister würde dann staatsrechtlich nicht in seiner Stellung als Kriegsminister, sondern im Namen und Vertretung des Reiches als Werkzeug des Kaisers tätig werden.

## 6. Kapitel.

### 3) Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers als verantwortlicher Reichsminister.

Die Märzdebatten des Reichstages im Jahre 1867 schufen aus dem „Unterstaatssekretär für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium",

62) Für Bayern anders. Gemäß § 5 III Abs. 6 des Bündnisvertrages kann er mit dem bayr. Kriegsminister im Wege direkter Verhandlung ein Einverständnis anstreben; wird es erreicht, so ergehen die Verordnungen, wenn sie auch inhaltlich gleich lauten, wie die in Sachsen und Württemberg, doch als formell und materiell bayrische Verordnungen.

plötzlich einen kontrasignierenden allein verantwortlichen, leitenden Reichsminister.

Die Spitze der deutschen Reichsverwaltung bildet also kein kollegialisch organisiertes Gesamtministerium, sondern der einzig verantwortliche Minister des deutschen Reiches, der Reichskanzler[63]. Aus seiner Stellung als verantwortlicher Reichsminister entspringen für den Reichskanzler doppelte Befugnisse.

a) Der Reichskanzler ist Gehilfe des Kaisers, soweit dieser selbst die Reichsgeschäfte führt. Daraus entsteht für den Reichskanzler die Pflicht, bei allen Regierungsakten des Kaisers mitzuwirken. Dies macht sich in der Weise geltend, daß er sie gemäß Art. 17 der Reichsverfassung gegenzeichnet. Erst hiermit erlangen die genannten Akte volle Gültigkeit, und übernimmt der Kanzler die Verantwortung für sie gegenüber Reichstag und Bundesrat.

Allerdings wird in Zweifel gezogen, ob der Reichskanzler auch dem Bundesrat hierfür verantwortlich ist. Rosenberg (S. 31 ff.) sucht dies zu bestreiten. Nach ihm

63) Eine Ausnahme besteht für Elsaß-Lothringen. Durch Gesetz vom 9. Juli 1871 war die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen auf den Kaiser übertragen, der Reichskanzler also auch hier verantwortlicher leitender Minister. Als solcher hatte er nach § 4 alle An- und Verordnungen des Kaisers in Ausübung dieser Gewalt gegenzuzeichnen, womit er für sie die Verantwortlichkeit übernahm. Hierin ist durch § 2 des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1879 insoweit eine Änderung eingetreten, als alle Befugnisse und Obliegenheiten, die bisher der Reichskanzler in Elsaß-Lothringen ausübte, auf den Statthalter übergingen. Dieser ist seitdem innerhalb seines Geschäftskreises an die Stelle des Reichskanzlers getreten. Diese Stellung hat auch durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1911 keine Änderung erfahren. Die früheren Rechte des Statthalters sind ihm im Art. II § 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 31. 5. 1911 ausdrücklich vorbehalten. Vgl. R. G. Bl. 1911 S. 225 ff.

soll durch Art. 17 der Reichsverfassung seine Verantwortlichkeit nur gegenüber der Volksvertretung geschaffen sein. Der Bundesrat sei dieses nicht, er sei kein Oberhaus, sondern stehe zu „jeder Art von parlamentarischer Körperschaft in strengstem Gegensatz". Auch ergebe der ganze Verlauf der Reichstagsverhandlungen nicht, daß der Regierung eine Kontrolle über die Tätigkeit des Kanzlers oder gar ein Schutz gegen etwaige Übergriffe eingeräumt worden sei[64]).

Die Literatur vertritt fast allgemein die entgegengesetzte Ansicht: Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch dem Bundesrat gegenüber liegt in der Natur der Sache. Bei der Wahrung des allgemeinen Reichsinteresses gegenüber den Verwaltungsbehörden sind Bundesrat und Reichstag gleichberechtigte Organe[65]).

Ausgenommen von der allgemeinen Regel, daß der Reichskanzler alle Verfügungen und Anordnungen des Kaisers gegenzuzeichnen hat, sind allein die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die sich aus seinem militärischen Oberbefehl über das deutsche Heer ergeben: die sog. Militärbefehle[66]). Diese bedürfen überhaupt keiner Gegenzeichnung.

Bei allen andern Regierungsakten die der Kaiser in Militärangelegenheiten vornimmt, ist die Gegenzeichnung

64) Vgl. Sten. B. des konstituierenden RT. 1867, S. 341—387; desgl. Anlage zu den Verhandl. Nr. 23 S. 47.

65) Vgl. v. Rönne, Deutsches Staatsrecht, I, Abt. 2 S. 297; Laband, Staatsrecht, I, S. 382; Zorn, Staatsrecht, I, S. 258.

66) Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde S. 126; v. Rönne, Verfassungsrecht, S. 183 bis 184; Staatsrecht des Deutschen Reiches I, S. 301; Thudichum, Verfassung des Norddeutschen Bundes, S. 131; Hensel, in Hirts Ann. 1882, S. 50.

des Kanzlers dagegen erforderlich. Denn die Befugnis zum Erlaß solcher Verordnungen entspringt nicht dem militärischen Oberbefehl des Kaisers sondern seiner Regierungsgewalt. Doch steht ihm das Recht derartige Verordnungen zu erlassen, nicht generell zu. Es ist ihm nur in den in der Reichsverfassung aufgezählten Fällen gegeben. In allen andern Fällen besitzen diese Berechtigung die Regierungen der Staaten, die eine eigene Kontingentsverwaltung haben und daher die Militärverwaltung im engeren Sinne ausüben.

In gleicher Weise ist dem Kaiser nach Art. 63 Abs. 3 und 5 der Reichsverfassung das Recht vorbehalten, die zur Ausführung der Reichsmilitärgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu treffen. Eigentlich steht nach Art. 7 Abs. 2 der Reichsverfassung die Beschlußfassung darüber dem Bundesrat zu: Hier ist sie aber durch die Reichsverfassung ausdrücklich dem Kaiser übertragen, wodurch die Mitwirkung des Bundesrats ausgeschlossen wird. Für den Reichskanzler ergibt sich damit die Notwendigkeit auch diese Verordnungen gegenzuzeichnen und für sie die Verantwortung zu tragen. Da außerdem in fast sämtlichen noch übrigen Militärangelegenheiten dem Kaiser durch besondere Militärgesetze [67]) das Verordnungsrecht gegeben wird, so ist daraus die Konsequenz zu ziehen, daß der Reichskanzler alle kaiserlichen Verordnungen die auf dem Gebiet der Militärverwaltung ergehen, gegenzuzeichnen hat, und für sie die Verantwortung trägt, mit Ausnahme der Verordnungen,

---

67) Vgl. Reichsgesetz vom 2. Mai 1874 § 7 und 8; desgl. Reichsgesetz vom 11. Febr. 1888 § 36.

die sich aus dem militärischen Oberbefehl des Kaisers ergeben und daher keiner Gegenzeichnung bedürfen.

Es bedeutet auch keine Ausnahme von diesem Grundsatz wenn der Reichskanzler die Verordnungen, die gemäß Art. 63 Abs. 5 der Reichsverfassung zwecks Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung ... des deutschen Heeres ergehen, nicht gegenzeichnet. Diese Verordnungen sind nicht „kaiserliche", sondern Verordnungen des Königs von Preußen, die er als Kontingentsherr für die preußische Armee erläßt. Daß sie durch den Ausschuß für Landheere und Festungen den Kommandeuren der anderen Kontingente zur Nachachtung mitgeteilt werden, ändert an ihrem Charakter nichts. Wie wir oben ausgeführt haben, werden sie durch die Publikation in den noch in Betracht kommenden Staaten zu königlich württembergischen bezw. sächsischen Armeeverordnungen. Dem Umstande, daß ihr materieller Inhalt sich mit den für die preußische Armee erlassenen Armeeververordnungen deckt, ist keine weitere Bedeutung beizumessen, als wenn Bayern sich hinsichtlich derselben Verordnung zur Herstellung voller Übereinstimmung mit dem Bundesheer verpflichtet.

b) In zweiter Linie ist der Reichskanzler Vertreter des Kaisers bei allen Funktionen, die nicht infolge gesetzlicher Bestimmung vom Kaiser persönlich erledigt werden müssen. Und zwar ist er hierbei sowohl Generalbevollmächtigter als Generalmandatar.

Als ersterer ist er stets auch ohne Spezialvollmacht berechtigt, im Namen des Kaisers Verhandlungen zu führen, Verträge zu schließen oder Verwaltungsverordnungen und Verfügungen an die Reichsbehörde zu erlassen. Na-

türlich ist es auch nicht ausgeschlossen, daß er zu all diesen Geschäften oder besonders wichtigen Verhandlungen durch den Kaiser Spezialvollmacht erhält.

In seiner Eigenschaft als Generalmandatar liegt es dem Reichskanzler vornehmlich ob, für den Kaiser die ihm gegenüber den einzelnen Bundesstaaten zustehenden Verwaltungs- und Aufsichtsrechte als sein ausführendes Organ wahrzunehmen.

Unsere Erörterung ergibt demnach, daß zu der Kompetenz des Reichskanzlers die gesamte Verwaltungskompetenz des Deutschen Reiches gehört. Der Reichskanzler ist, soweit sich die eigene, unmittelbare Verwaltung des Reiches erstreckt, *höchste Verwaltungsinstanz* in der Weise, daß ihm die Chefs der einzelnen Zweige der unmittelbaren Reichsverwaltung untergeordnet sind. Soweit dagegen die Verwaltung den Einzelstaaten als Selbstverwaltungskörper überlassen bleibt, hat der Reichskanzler lediglich Überwachungsrechte. Daher steht ihm auch nach Art. 17 der Reichsverfassung die Pflicht zu, die Ausführung der gemäß Art. 4 der Reichsverfassung ergangenen Reichsgesetze in den einzelnen Bundesstaaten zu überwachen. Stellen sich dabei Mängel heraus, so hat er die betreffende Regierung zur Beseitigung aufzufordern. Kommt sie dieser Aufforderung nicht nach, so muß er die Entscheidung des Bundesrats anrufen. Direkte Weisungen an einzelstaatliche Behörden kann er nicht erteilen. Er ist ihnen gegenüber nicht vorgesetzte Dienstbehörde, sondern lediglich Kontrollbehörde.

Da nach Art. 4 Nr. 14 der Reichsverfassung zu den der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches unterliegenden Angelegenheiten, auch das Militärwesen des Reichs gehört, gilt das oben Ausgeführte auch für die

Stellungnahme des Reichskanzlers zum Heer. Sein Überwachungs- und Aufsichtsrecht übt er aber hier nicht generell aus, sondern nur soweit es dem Kaiser aus seiner Regierungsgewalt gegeben ist. Jedes Überwachungs- und Aufsichtsrecht bei Ausübung der dem Kaiser aus seinem militärischen Oberbefehl entspringenden Rechte ist ihm versagt.

c) Eine besondere Pflicht erwächst dem Reichskanzler hinsichtlich des Finanzwesens aus den Bestimmungen des Art. 72 der Reichsverfassung. Nach ihm ist über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches durch den Reichskanzler dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen. Dieses findet auch auf die Ausgaben des Heeres Anwendung; auch bei ihnen wird die Art der Verwendung im Heeresetat, also einem Teil eines Reichsgesetzes, festgestellt. Demzufolge sind sämtliche Ausgaben des Heeres Verwendungen „von" Reichsmitteln.

# Dritter Teil.

Unsere Erörterungen im ersten und zweiten Teil der Arbeit haben die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers sowie die des Reichskanzlers als Reichsminister zur Genüge klargelegt. Insbesondere sind ihre Befugnisse und ihre Kompetenz auf dem Gebiet der Heeresverwaltung so eingehend besprochen, daß es jetzt möglich ist, eine Parallele über ihre staatsrechtliche Stellung zu ziehen. In gleicher Weise soll im Verfolg der Tatsache, daß der preußische Kriegsminister bei seiner Tätigkeit weit mehr das Reich als Preußen berührt, jedenfalls für das Reich größere Bedeutung hat als sonst ein anderer einzelstaatlicher Minister, die Frage behandelt werden, ob er gewissermaßen als Reichskriegsminister dem Reichskanzler unter- oder gleichgeordnet ist. Aus Zweckmäßigkeitsgründen werden bei der Gegenüberstellung zuerst die materiellen, dann die finanziellen Befugnisse erörtert werden.

## 7. Kapitel.

### 1) Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers zum preußischen Kriegsminister in materieller Beziehung.

Die allgemeinen Grundsätze über die Verantwortlichkeit der Minister für ihre Ressorts gelten auch für den

preußischen Kriegsminister; er ist einzelstaatliche Behörde. Andererseits berührt seine Tätigkeit auch Gegenstände, die der Organisation des Reiches unterliegen und zwar dieses mehr wie jede andere einzelstaatliche Behörde. Auf dem Gebiete des Militärverwaltungswesens übt aber auch das Reich eine Macht aus, wie sie ihm sonst über kein Verwaltungsgebiet eines Einzelstaates zusteht: gerade die Heeresverwaltung ist durch Reichsgesetze, Verordnungen des Kaisers ꝛc. überaus eingeengt.

Träger der Ausführung aller Militärverwaltung ist, wie wir oben ausgeführt haben, der preußische Kriegsminister, und zwar an Stelle eines nicht existierenden Reichskriegsamtes. Ob er damit gewissermaßen zu einem Reichskriegsminister geworden, dem Reichskanzler also gleichgestellt oder ihm trotz alledem untergeordnet ist, soll Gegenstand untenstehender Erörterung sein.

Zunächst muß betont werden, daß die Beziehungen des Reichskanzlers zum preußischen Kriegsminister in der Reichsverfassung nicht formell festgesetzt sind. Um daher ein Bild über das beiderseitige staatsrechtliche Verhältnis zu bekommen, ist es erforderlich, die Bestimmungen der Reichsverfassung zu untersuchen, durch die der Reichskanzler Eingriffsbefugnisse in die Militärverwaltung der Einzelstaaten erhält.

In Betracht kommt zunächst Art. 4, Nr. 14 der Reichsverfassung. In ihm ist ausgesprochen, daß „zu der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches auch das Militärwesen des Reiches“ gehört. Da die Überwachung und Ausführung der Reichsgesetze allgemein dem Kaiser zusteht, hat er auch das Aufsichtsrecht über alle Zweige des Heerwesens. Sein Recht und seine Pflicht ist es, im einzelnen dafür zu sorgen, daß die Gesetze und Verwaltungs-

verordnungen von den dazu berufenen Behörden der einzelnen Kontingentsverwaltungen richtig und den allgemeinen Vorschriften entsprechend ausgeführt werden. Um seiner Aufsichtspflicht in geeigneter Weise nachkommen zu können, sind dem Kaiser durch Art. 63, Abs. 3 und 4 der Reichsverfassung besondere Befugnisse verliehen, die es ihm ermöglichen, von der Geschäftsführung der einzelnen Militärverwaltungsbehörden, sowie dem Zustande der gesamten Truppen vollkommene und eingehende Kenntnis zu nehmen. Zu diesem Zweck hat er das Recht und die Pflicht, für die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit aller Truppenteile innerhalb des deutschen Heeres zu sorgen, sowie dafür, daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Im Verfolg dieser Pflicht ist er berechtigt, sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen.

Durch diese Bestimmungen ist den einzelstaatlichen Kontingentsverwaltungen ausdrücklich das Recht benommen, sich in irgend einer Weise dem kaiserlichen Aufsichtsrecht zu entziehen.

Wenn nun die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze dem Kaiser zusteht, so übt er sie doch in der Regel nicht selbst aus, sondern durch den Reichskanzler als sein Organ. Ihn treffen dann dieselben Rechte und Pflichten wie den Kaiser: er hat alles, was zur Durchführung seiner Aufsichts- und Überwachungsrechte erforderlich ist, wahrzunehmen [68]).

---

68) Vgl. den Allerhöchsten Erlaß vom 12. August 1867.

Im übrigen bleibt seine Kontrolle völlig negativ, wenn nämlich die Tätigkeit der kontrollierten Behörde vollkommen ordnungsmäßig und zufriedenstellend ist. Die beaufsichtigende Tätigkeit des Reichskanzlers tritt erst in Erscheinung, wenn er Fehler der unteren Behörden bemerkt, indem sie reichsgesetzliche Vorschriften nicht oder nicht richtig anwenden, oder die ihnen erteilten Instruktionen verletzen. In solchen Fällen hat der Reichskanzler einzugreifen. Und zwar muß er in der Weise vorgehen, daß er zunächst die betreffende Kontingentsverwaltung auf den Mangel hinweist und seine Abstellung verlangt. Wird seiner Aufforderung nicht stattgegeben, eventuell die bemängelte Vorschrift anders ausgelegt, so hat er die Angelegenheit dem Bundesrat vorzulegen, der nach Art. 7 Nr. 3 der Reichsverfassung „über Mängel, die bei Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften hervortreten" zu entscheiden hat.

Diese allgemeinen Bestimmungen des Art. 7, Nr. 3 der Reichsverfassung haben hinsichtlich der Militärangelegenheiten eine Umgestaltung dahin erhalten, daß obige allgemeine Befugnis des Bundesrats in diesem Falle dem Kaiser zusteht. Denn Art. 63, Abs. 3 und 4 der Reichsverfassung geben dem Kaiser das Recht, die Abstellung vorgefundener Mängel direkt selbst anzuordnen. Allerdings steht ihm dieses Recht nicht generell zu, sondern nur in den im Gesetz ausdrücklich aufgezählten Fällen.

Unsere Erörterung hat ergeben, daß der Kaiser berechtigt ist, sowohl zum Zweck der Beaufsichtigung der Durchführung der das Heerwesen betreffenden Bestimmungen der Reichsverfassung und der Militärgesetze des Reiches, als auch nach Art. 63, Abs. 3 und 4 der Reichsverfassung zwecks Abstellung von Mängeln im Militär-

verwaltungswesen, Ausführungs- und Verwaltungsverordnungen zu erlassen. Diese Verordnungen werden also durch den Kaiser, nicht durch den Reichskanzler erlassen: Ihm persönlich ist ein Beseitigungsrecht vorgefundener Mängel nicht gegeben. Allerdings werden alle Verordnungen durch den Reichskanzler gegengezeichnet, wodurch er die Verantwortung dafür übernimmt. Das ändert an ihrem Charakter aber nichts, denn seine Verantwortlichkeit erstreckt sich hier nur darauf, daß sie der Reichsverfassung und den Reichsgesetzen nicht zuwiderlaufen. Die Verordnungen ergehen direkt durch den Kaiser, sind also kaiserliche Verordnungen. Will man aus der Berechtigung solche Verordnungen zu erlassen, auf eine Unterordnung schließen, so würde das nur eine Unterordnung des preußischen Kriegsministers unter den Kaiser, nicht unter den Reichskanzler ergeben.

Auch der Umstand, daß der Reichskanzler die Reichsgesetze, die fast ausschließlich für die Tätigkeit der Militärverwaltung bestimmend sind, gegenzeichnet, kann eine Unterordnung des preußischen Kriegsministers unter den Reichskanzler nicht begründen. Zwar ist der preußische Kriegsminister zur Befolgung der reichsgesetzlichen Vorschriften verpflichtet, aber die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich nicht auf den materiellen Inhalt der Reichsgesetze, sondern nur rein formell auf ihr gesetzmäßiges Zustandekommen: also nicht unmittelbar darauf, daß die zur Befolgung verpflichteten Landesbehörden ihnen gemäß verwalten.

Ebensowenig läßt der Umstand, daß sich der Kaiser bei der Aufsicht über das preußische Kontingent vielfach unter Umgehung des Reichskanzleramtes des preußischen Kriegsministers und der ihm unterstellten Behörden be-

dient, auf eine rechtliche Unterordnung des Kriegsministers unter den Reichskanzler schließen. In der Regel wird es überhaupt so sein, daß der Reichskanzler bei dem Umfange seines Ressorts die Aufsicht über das Heerwesen nicht selbst wahrnimmt, sondern sich zu ihrer Ausübung und Erledigung aller darauf bezüglichen Angelegenheiten des technisch besser geschulten Hilfspersonals des preußischen Kriegsministeriums bedienen wird. Eine rechtliche Unterordnung des preußischen Kriegsministers folgt daraus nicht.

Ziehen wir aus obiger Erörterung das Fazit, so kommen wir zu dem Resultat: in materieller Beziehung ist der Reichskanzler dem preußischen Kriegsminister nicht übergeordnet. Die Reichsverfassung gibt ihm kein selbständiges direktes Eingriffsrecht in die Militärverwaltung des preußischen Staates. Alle Verordnungen auf dem Gebiete des Reichsmilitärwesens werden vom Kaiser erlassen. Damit, daß der Reichskanzler sie gegenzeichnet und für sie die Verantwortlichkeit übernimmt, verlieren sie nicht ihren Charakter als kaiserliche Verordnungen. Aus der Übernahme der Verantwortung für diese Verordnungen folgt gleichfalls keine Überordnung. Ebensowenig läßt seine Aufsichtstätigkeit darauf schließen, denn auch bei ihrer Ausübung kann er nicht selbst die Abstellung von Mängeln durch direkte Anordnungen bewirken. Und wenn der Reichskanzler tatsächlich zuweilen die technische Aufsicht durch den preußischen Kriegsminister besorgen läßt, so hat das nicht die Bedeutung, daß der preußische Kriegsminister sein Ressortstellvertreter geworden ist, — woraus eine Unterordnung folgen würde — denn auf dem Gebiete des Militärwesens ist die Bestellung eines Spezialstellvertreters nicht zulässig, zumal

dieses Gebiet nicht zu den Amtszweigen gehört, die der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches unterliegen [69]).

Aus alledem folgt: der Reichskanzler steht dem preußischen Kriegsminister, soweit die Bestimmungen der Reichsverfassung darauf schließen lassen, nicht als höchste Verwaltungsinstanz, sondern lediglich als Kontrollbehörde gegenüber [70]).

Bisher haben wir die Parallele über die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers und preußischen Kriegsministers nur auf Grund des Materials gezogen, das uns aus den Bestimmungen der Reichsverfassung, die dem Reichskanzler Eingriffsrechte in die Militärverwaltung der Einzelstaaten geben, zusteht. In gleicher Weise läßt sich aus der Frage nach der Verantwortlichkeit für das Reichsmilitärwesen gegenüber dem Bundesrat und Reichstag ein Schluß auf die beiderseitige staatsrechtliche Stellung ziehen. Wer ist für das Reichsmilitärwesen verantwortlich?

Nach einer Ansicht ist allein verantwortlich der Reichskanzler, nach einer zweiten auch der preußische Kriegsminister. Prüfen wir, ob der preußische Kriegsminister für das Reichsmilitärwesen verantwortlich zu machen ist und wem gegenüber er es sein würde.

Zunächst soll festgestellt werden, daß eine Verantwortlichkeit in Militärangelegenheiten nur gegenüber Bundesrat und Reichstag bestehen kann, da es sich um eine Reichsangelegenheit handelt, und einzig von diesen beiden Organen die Mittel für alle Kontingente, desgleichen das Gehalt des preußischen Kriegsministers bewilligt wird.

---

69) Vgl. Reichsgesetz v. 17. 3. 1878, § 2, Reichsgesetzblatt S. 7.
70) Vgl. Rosenberg, S. 15 ff.

Nur sie haben daher das Recht der parlamentarischen Interpellation auf diesem Gebiete. Dem preußischen Abgeordnetenhaus kann es nicht zugesprochen werden. Dieses hat kein Geldbewilligungsrecht für das Heer, kann daher auch kein Interesse daran haben, seinen Kriegsminister wegen etwaiger Etatsüberschreitungen, die sich aus kaiserlichen Verordnungen ergeben, für das Reich zur Rechenschaft zu ziehen. Kann man nun annehmen, daß der preußische Kriegsminister dem Bundesrat und Reichstag materiell für das Militärwesen verantwortlich ist?

Nach allgemeinen Grundsätzen haftet der preußische Kriegsminister genau wie seine nicht militärischen Kollegen für die gesamte militärische Tätigkeit seines obersten unverletzlichen Landesherrn. Demzufolge könnte seine Verantwortlichkeit an sich auch nur von seinem Landtage geltend gemacht werden. Ist damit aber gesagt, daß es bei ihm lediglich eine gliedstaatliche Verantwortlichkeit und keine Rechenschaft gegenüber dem Reich gibt? In der Literatur wird die Frage verschieden beantwortet.

So stehen Brockhaus (S. 125) und Arndt (S. 524) auf dem Standpunkt, der preußische Kriegsminister sei für die Militärverwaltung dem Reich verantwortlich. Brockhaus geht davon aus, daß die Militärverwaltung Reichsverwaltung geworden sei, und sich damit die Stellung des preußischen Kriegsministers geändert habe. Er sei demzufolge für die Beobachtung der Reichsverfassung, der Reichsgesetze und der vom Kaiser erlassenen Verordnungen verantwortlich. „Die Landtage der Einzelstaaten können ihren Kriegsminister nur insoweit zur Rechenschaft ziehen, als er gegen Landesverfassung und Landesgesetze verstößt, und auch nur, wenn er sich nicht durch Reichsrecht decken kann".

Die Militärverwaltung ist aber nicht Reichsverwaltung, sondern, wie nachgewiesen ist, Landesverwaltung. Und selbst wenn sie Reichsverwaltung wäre, würde die Brockhaus'sche Folgerung unrichtig sein. Der preußische Kriegsminister könnte dann höchstens dem Reichskanzler als seiner vorgesetzten Behörde nicht dem Reich verantwortlich sein. Ihm gegenüber wäre es auch dann immer nur noch der Reichskanzler. Hieraus würde also nur eine indirekte Verantwortlichkeit gefolgert werden können.

Ebensowenig kann man die Ansicht Arndts billigen, wenn er behauptet: „verantwortlich ist dem Bundesrat und Reichstag nur der Reichskanzler, und dieser nur für Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, also nicht für Handlungen und Unterlassungen eines Kriegsministers" . . . . . , und er dies daraus zu folgern glaubt, weil „zwar der Reichskanzler gemäß Art. 72 der Reichsverfassung dem Bundesrat und Reichstag über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs zur Entlastung Rechnung legen muß, er aber für die Verwendungen nicht verantwortlich sein soll, die Militärbehörden vorgenommen haben", so entspricht diese Ansicht nicht dem tatsächlich herrschenden Rechtszustand. Der Reichskanzler ist für die gesamte Finanzverwaltung des Reiches, also auch für die militärische Finanzverwaltung, die mit zur Reichsfinanzverwaltung gehört, verantwortlich.

Gerade in letzter Zeit ist der Versuch gemacht worden, auch noch in anderer Weise eine rechtliche Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers gegenüber Bundesrat und Reichstag zu konstruieren [71]). Und zwar wird

71) Aufgestellt ist diese Theorie durch Frh. Marschall v. Bieberstein a. a. O.

davon ausgegangen, daß die Verwaltung des Heerwesens prinzipiell Landesverwaltung sei, aber nicht autonome, sondern Selbstverwaltung unter Aufsicht und Kontrolle des Reiches[72]). Dafür, daß diese Selbstverwaltung dem Reichsrecht und den Reichsinteressen entsprechend geführt wird, sei der Gliedstaat als solcher dem Reich verantwortlich. Diese Verantwortung werde grundsätzlich allein gegenüber dem, der „Träger aller Exekutive, also auch der einzelstaatlichen Selbstverwaltung" ist, d. h. gegenüber dem Landesherrn geltend gemacht. Da aber das Wesen des konstitutionellen Königtums die Unverletzlichkeit seines Landesherrn verlangt, hat für ihn der Minister einzutreten, sobald jene Haftung irgendwie in Anwendung gebracht werden soll. Daraus wäre in unserm Falle zu folgern, daß an Stelle des den Einzelstaat repräsentierenden Königs, der preußische Kriegsminister für seine gesamte militärische Staatstätigkeit dem Reich gegenüber verantwortlich sei.

Selbst wenn wir es dahingestellt sein lassen, ob die Theorie, die obiger Ausführung zugrunde liegt, daß nämlich: „ein Organträger stets dem Staat als solchem verantwortlich bleibt, und zu diesen Organträgern auch die Gliedstaaten als Untertanen des Bundesstaats gehören"[73]), richtig ist, können wir die Ansicht doch nicht billigen: der preußische Kriegsminister kann dem Reich gegenüber nie unmittelbar verantwortlich sein.

Er ist Landesbeamter und als solcher allein seinem Landtag und König verantwortlich. Sollte er es auch dem Reichstag und Bundesrat sein, so wäre das ein

---

72) Vgl. auch Laband II, S. 190; I, S. 196; Hänel I, S. 319.
73) So v. Biberstein, S. 580.

Widerspruch in sich. Die Militärverwaltung in Preußen ist nach unserer Ausführung Selbstverwaltung; der preußische Kriegsminister kann in diesen Angelegenheiten selbständig vorgehen. Wäre er aber Kaiser und Reich verantwortlich, so könnte seine Verwaltung eben keine Selbstverwaltung mehr sein. Denn der Begriff der Selbständigkeit einer einzelstaatlichen Verwaltung schließt jede Verantwortlichkeit gegenüber dem Reich aus.

Ferner, wäre er dem Reich unmittelbar verantwortlich, so müßte er auch als verantwortlicher Minister Regierungsanordnungen des Herrschers, für den er verantwortlich sein soll, gegenzeichnen. Solange aber das Reich besteht sind noch nie Regierungsanordnungen des Kaisers vom preußischen Kriegsminister allein gegengezeichnet worden. Sind sie von ihm unterzeichnet, so findet sich stets gleichzeitig eine Gegenzeichnung des Reichskanzlers [74]).

Bedenken erregen könnten nur die Verordnungen des Art. 63 Abs. 5 der Reichsverfassung. Dort ist dem Kaiser das Recht gegeben, bestimmte Verordnungen zu erlassen, die tatsächlich allein vom preußischen Kriegsminister gegengezeichnet werden. Wie unsere Ausführungen aber gezeigt haben, sind dies auch keine kaiserlichen Verordnungen, sondern Erlasse, die der Kaiser in seiner Stellung als König von Preußen für die preußische Armee ausgibt und die als solche vom preußischen Kriegsminister gegengezeichnet werden müssen.

Andererseits wenn der preußische Kriegsminister dem Reich unmittelbar verantwortlich wäre, so müßte der Reichstag diese Verantwortlichkeit auch geltend machen können; er müßte in der Lage sein, ihn in seiner Eigen-

74) Vgl. dazu z. B. Wehrordnung v. 28. 9. 1875.

schaft als Kriegsminister zu hören; dieser müßte das Recht haben, jederzeit als solcher im Reichstag zu erscheinen und auf sein Verlangen gehört zu werden [75]). Die Reichsverfassung gibt dem preußischen Kriegsminister nicht dieses Recht, es sei denn, daß er Bevollmächtigter zum Bundesrat ist (Reichsverfassung Art. 9).

Und auch in diesem Falle, in dem ihm der Zutritt zum Reichstag gestattet ist, tritt er dort nicht als Kriegsminister, sondern als Geschäftsträger seines Staates auf, und aus seinem Munde spricht der Gliedstaat Preußen. Als Bundesratsbevollmächtigter ist er allein seinem Landesherrn, nicht dem Reich verantwortlich [76]). Und nur diese seine Befugnis als Bundesratsbevollmächtigter gibt ihm den Zutritt zum Reichstag, nicht seine Eigenschaft als konstitutioneller Minister seines Königs, dessen Unverantwortlichkeit er zu decken hat.

Dies steht in Übereinstimmung mit der Erklärung des Ministers von Einem in der Reichstagssitzung vom 7. März 1909: „Ich vertrete hier nicht den Etat als preußischer Kriegsminister, sondern als Bevollmächtigter zum Bundesrat“ [77]).

In seiner Eigenschaft als Kriegsminister hat er jedenfalls kein Recht im Reichstag zu erscheinen. Da es aber ausgeschlossen ist, — wenigstens nach den Prinzipien unseres Staatsrechts —, daß der Chef einer Behörde verantwortlich sein soll, ohne Zutritt zum Parlament zu haben, so folgt daraus, daß der preußische Kriegsminister dem Reich nicht verantwortlich sein kann.

---

75) Wie dieses für Preußen in der preuß. Verfassungsurkunde Art. 60 besteht.

76) Vgl. Laband, I, S. 233.

77) RT. 12 LP. 1. Sess. 07/09 Sten. B. S. 7535 C.

Unsere Erörterungen ergeben also: der preußische Kriegsminister ist dem Reich in materieller Beziehung für die Militärverwaltung nicht direkt verantwortlich zu machen.

Es fragt sich damit, wer denn hierfür und damit auch für die Tätigkeit des preußischen Kriegsministers auf dem Gebiet der Heeresverwaltung gegenüber Bundesrat und Reichstag die Verantwortlichkeit trägt.

Der Bundesratsausschuß für Landheere und Festungen kann es unmöglich sein. Er hat nur eine vermittelnde Stellung zwischen Kaiser und Kontingensverwaltung, und dient allein zur Vorbereitung der Verhandlungen und Entschließungen des Bundesrats. Eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber Reichstag und Bundesrat kann er nicht besitzen, da er selbst Teil einer unverantwortlichen Körperschaft, des Bundesrats, ist[78]). Danach erscheint es, als ob für das Militärwesen und die Tätigkeit des preußischen Kriegsministers auf diesem Gebiete, dem Bundesrat und Reichstag politisch niemand verantwortlich ist, da es eine Verantwortlichkeit des deutschen Kaisers oder Königs von Preußen nicht gibt. Das wäre in einem konstitutionellen Staat nicht angängig. Daraus haben wir dann zu folgern, daß der Reichskanzler auch hierfür die Verantwortlichkeit wird tragen müssen.

Er ist der einzige, der noch dafür verantwortlich gemacht werden könnte. Allerdings erstreckt sich die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gemäß Art. 17 der Reichsverfassung zunächst nur auf die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die er gegengezeichnet hat. Nun ist man sich aber darüber einig, daß dies Prinzip nicht etwa restriktiv zu interpretieren ist, sondern ihm die generelle

78) Vgl. Zorn I, S. 166.

Bedeutung innewohnt, daß „der Reichskanzler für alle Amtshandlungen die Verantwortlichkeit trägt, für die er als Gehilfe oder Vertreter des Kaisers kompetent ist“ [79]).

Als Vertreter des Kaisers auf dem Gebiete der Reichsverwaltung trifft ihn daher neben der Verantwortlichkeit für eigene Amtshandlungen auch die für die ihm untergeordneten Reichsbehörden. Doch beschränkt sich seine Verantwortlichkeit hierbei auf das Gebiet, das er selbst beherrschen kann, d. h. darauf, daß er die Prinzipien im Sinne der äußeren und inneren Reichspolitik feststellt, nach denen die Unterbehörden die ihnen zugewiesenen Geschäfte erledigen sollen [80]). Wären die Kriegsministerien Reichsbehörden, so würde daraus zu folgern sein, daß der Reichskanzler auch für die Handlungen und Unterlassungen ihrer Mitglieder verantwortlich zu machen sei. Wie wir aber oben nachgewiesen haben, ist das preußische Kriegsministerium Landesbehörde, und für die Tätigkeit einer Landesbehörde ist der Reichskanzler — da er in der Regel keinen unmittelbaren und direkten Einfluß auf sie ausüben kann, — nicht verantwortlich. Er ist nur dafür verantwortlich zu machen, daß die dem Reich zustehende Überwachung wirksam gehandhabt wird. Für die Amtstätigkeit der Landesbehörden innerhalb ihres den Einzelstaaten überlassenen Selbstverwaltungsbereiches hat er nicht einzutreten.

Die Kompetenz des preußischen Kriegsministers ist aber weit über den Rahmen einer Landesbehörde hinausgegangen. Er nimmt in Wirklichkeit die Stellung des Staatssekretärs eines Reichskriegsamtes ein, der nur

79) Vgl. Laband, I, S. 350; Zorn I, S. 195.
80) So Fürst Bismarck im Reichstage am 1. Dezember 1874.

formell Landesbehörde ist. Dem kann es auch nur entsprechen, wenn der allgemeine Grundsatz über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für Handlungen und Unterlassungen der Landesbehörde hierin erweitert sein muß. Dieser Folgerung entspricht die Anschauung der Praxis. So hat Graf Bismarck seiner Zeit in der Reichstagssitzung vom 28. November 1867 [81]) erklärt: „Ich gebe hiermit die — vom Herrn Vorredner — vermißte Erklärung ab, daß ich den Bundeskanzler auch für die Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes dem Reichstag sowie dem Bunde gegenüber für verantwortlich halte, solange die jetzige Bundesverfassung besteht."

Die in diesen Worten zutage tretende Tendenz hat bis heute noch keine Änderung erfahren. Im übrigen entspricht ihr auch die Tatsache, daß sich bis zum Jahre 1890 der preußische Kriegsminister stets bei Reichsmilitärvorlagen vor Beginn der Ausarbeitung zunächst der Zustimmung des Reichskanzlers zu versichern pflegte. War der Kanzler damit nicht einverstanden, so unterblieb sie gewöhnlich, was der Anerkennung einer Unterordnung des Kriegsministers unter ihn, wenn nicht gleich- so doch sehr nahekommt. Wir sind daher der Ansicht, daß der Reichskanzler für die gesamte Tätigkeit des preußischen Kriegsministers verantwortlich zu machen ist. Und zwar ist er nicht nur für seine Handlungen und Unterlassungen verantwortlich, sondern tatsächlich auch für die Verordnungen, die gemäß Art. 63 Abs. 5 der Reichsverfassung zunächst für die preußische Armee erlassen und als solche vom preußischen Kriegsminister gegengezeichnet werden. Daß wir in diesen Verordnungen nicht kaiserliche, sondern Ver-

81) Vgl. Sten. B. I, S. 132.

ordnungen des Kaisers in seiner Stellung als König von Preußen zu erblicken haben, ist oben ausgeführt. Wenn diese richtigerweise vom preußischen Kriegsminister gegengezeichnet werden, er aber für sie gegenüber Bundesrat und Reichstag nicht die Verantwortlichkeit trägt [82]), sondern der Reichskanzler, so erscheint das eine staatsrechtliche Anomalie. Vergegenwärtigen wir uns aber, daß es sich hier nicht um Verordnungen handelt, die für die preußische Armee allein Bedeutung haben, sondern für die Heere der gesamten Kontingente zur Anwendung kommen sollen. Zudem berührt ihr Inhalt Gegenstände, die auf Grund ihrer Bedeutung für das gesamte Heerwesen nicht allein dem Aufsichtsrecht des Reiches sondern vielmehr dem kaiserlichen Verordnungsrecht unterliegen müßten, in welchem Falle sie vom Reichskanzler gegengezeichnet sein würden. Dem entspricht es auch nur, wenn der Reichskanzler ebenso wie für alle sonstigen Vorkommnisse auf dem Gebiet des Reichsmilitärwesens so auch hierfür — bei der für den preußischen Kriegsminister bestehenden Unmöglichkeit sich dem Reiche gegenüber zu verantworten — die Verantwortlichkeit trägt. Wenn gleichwohl diese Verordnungen als Verordnungen des Königs von Preußen für die preußische Armee bestehen blieben und als solche

82) Daß der preußische Kriegsminister für diese Verordnungen seinem Landtage verantwortlich ist, wird wohl kaum bestritten werden. Nur wird dieses in Praxis kaum in Erscheinung treten. Welches Interesse kann das Abgeordnetenhaus auch daran haben, den preußischen Kriegsminister zur Verantwortung zu ziehen und im Interesse des Reiches zu interpellieren, da etwaige Etatsüberschreitungen nur den Reichsetat und nicht den preußischen Staatshaushaltsetat berühren. Das Recht einer Interpellation bleibt ihm aber u. E. demnach stets erhalten, wenn es auch soweit ich in Erfahrung bringen konnte, bisher noch nicht ausgeübt wurde.

vom preußischen Kriegsminister gegengezeichnet werden, müssen, so erklärt sich das aus der Geschichte der Entwicklung der Reichsmilitärverwaltung.

Art. 4 der Reichsverfassung stellte gewisse Angelegenheiten unter die Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches. Das mußte bewirken, daß die höchsten Zentralbehörden der Einzelstaaten gegenüber dem Reich in eine untergeordnete Stellung kamen, indem sie ihre Befugnisse in diesen Verwaltungen an den Kanzler abtraten, ohne ihre Natur als Landesbehörde einzubüßen. So geschah es auch auf dem Gebiete des Militärwesens. Hier lag es vornehmlich auf der Hand, daß in Zukunft hauptsächlich das Reich ein Interesse an seiner Verwaltung haben mußte. Andererseits bildete die preußische Armee den Hauptbestandteil des ganzen Heeres und war es daher nur selbstverständlich, wenn dem preußischen Kriegsminister ein besonderer Einfluß auf die Heeresverwaltung gegeben wurde. Man glaubte dies auf dem Wege zu erreichen, daß man auf Grund des „von Haus aus in Geltung gewesenen Systems der Reichskriegsverwaltung“ [83]) den Reichsbehördenorganismus vom preußischen Kriegsministerium nicht völlig trennte, und dabei den Brennpunkt der verantwortlichen Heeresverwaltung in Praxis beim Reichskanzler beließ. Dadurch erhielt der preußische Kriegsminister zwar eine unmittelbare Mitwirkung an der Reichsmilitärverwaltung, blieb aber unter der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Es kann daher nur den Tatsachen entsprechen, wenn auch für die vom preußischen Kriegsminister gegengezeichneten Verordnungen des Art. 63 Abs. 5 der Reichsverfassung der Reichskanzler die Verantwortung

83) Vgl. Sten. B. 1870 Bd. II, S. 348.

zu tragen hat. Folgt aus der Übernahme der Verantwortlichkeit für die Handlungen des preußischen Kriegsministers eine Unterordnung desselben unter den Reichskanzler?

U. E. ja. Wenn der Reichskanzler formell auch nicht direkt in die Selbstverwaltung des preußischen Kriegsministers eingreifen kann, bietet sich ihm doch immer die Möglichkeit, seine Handlungen in weitgehendem Maße zu beeinflussen, indem er durch allgemeine Weisungen die Direktiven erteilt, nach denen die Militärverwaltung in den Grenzen der Reichsgesetzgebung ausgeübt wird. Dies steht auch in Übereinstimmung mit der Anschauung des ersten Reichskanzlers, der in seiner Rede vom 1. Dezember 1874 ausdrücklich betont, daß er sich dann für verantwortlich hält, wenn er verfügend in den Lauf eines Kollegen eingreifen kann.

Hieraus folgt unbedingt eine Unterordnung unter den Reichskanzler. Es wäre völlig undenkbar, daß ein Minister für das Tun und Lassen einer Behörde zur Verantwortung gezogen werden soll, während diese Behörde ihm nicht so untergeordnet ist, daß er einen bestimmenden Einfluß auf sie ausüben könnte.

Wir kommen demnach zu folgendem Ergebnis: Der preußische Kriegsminister hat in seiner Stellung eigentlich den Charakter eines einzelstaatlichen Ministers überschritten. Auf Grund der ihm zustehenden bedeutenden Befugnisse bei der Ausübung der Reichsmilitärgewalt hat er materiell gewissermaßen die Stellung eines deutschen Reichskriegsministers eingenommen [84]). Dennoch ist ihm der Reichskanzler in materieller Hinsicht übergeordnet. Allerdings

84) Vgl. Hänel, I, S. 499.

ist diese Überordnung nicht durch positive Bestimmungen der Reichsverfassung gegeben, folgt auch nicht aus der Ausübung des Aufsichtsrechts des Reiches auf dem Gebiete des Militärverwaltungswesens, sondern entspringt der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Tätigkeit des preußischen Kriegsministers auf dem Gebiete der Heeresverwaltung.

## 8. Kapitel.

### 2. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers zum preußischen Kriegsminister in finanzieller Beziehung.

Unsere Ausführungen im zweiten Teil der Arbeit haben ergeben, daß die Kontingentverwaltung von den Einzelstaaten geführt wird. Da hierbei die finanzielle Militärverwaltung von der technischen nicht getrennt wurde, haben die Landesbehörden in Preußen auch die finanzielle Militärverwaltung wahrzunehmen. Trotzalledem kamen wir zu dem Ergebnis, daß es nur einen Reichsmilitärfiskus gibt, da seine obersten ausführenden Organe, die Kriegsminister, durch alle ihre Handlungen in finanzieller Beziehung immer nur den Reichsfiskus berechtigen und verpflichten, und auch alle Einnahmen und Ausgaben der Militärverwaltung solche des Reiches sind. Die Kriegsminister sind hier als Zentralverwaltungsstellen des Reiches anzusehen.

Zugleich haben wir festgestellt, daß einzig verantwortlicher oberster Leiter der gesamten Reichsverwaltung der Reichskanzler ist, der als solcher für das Reichsvermögen Sorge zu tragen und infolgedessen darauf zu achten hat,

daß die Ansätze des Reichsetats in jeder Beziehung entsprechend durchgeführt werden [85]). Hieraus folgt logischerweise die wirtschaftliche Unterordnung des preußischen Kriegsministers als Organ des Reichsmilitärfiskus unter den Reichskanzler. Daher ist es auch selbstverständlich, daß der preußische Kriegsminister als Organ der Reichsfinanzverwaltung dem Reichskanzler als dem obersten Leiter der Reichsverwaltung jede erforderliche Rechenschaft ablegen, und die in Wahrung der Interessen des Fiskus notwendigen Weisungen des Reichskanzlers entgegennehmen muß [86]).

Eine Bestätigung dieser unserer Anschauung erhellt auch aus folgender Erwägung. Selbst wenn man es für bedenklich hält, eine Unterordnung des preußischen Kriegsministers unter den Reichskanzler in finanzieller Beziehung anzunehmen, da der Kriegsminister Landesbeamter ist, so sprechen dafür doch die tatsächlichen Zustände der Praxis.

Nach den Grundsätzen der Reichsverfassung unterliegen alle auf Grund des Reichsetats gemachten Einnahmen und Ausgaben der alljährlichen Kontrolle durch das Reich. Zu oben bezeichneten Einnahmen und Ausgaben gehören unstreitig auch die für die Militärverwaltung: einerseits erfolgen ihre Ausgaben für Rechnung des Reiches, sodann ist der gesamte Militärfinanzplan als Reichsmilitäretat im Abschnitt VI des Reichsetats enthalten. Daraus ergibt sich für den Rechnungshof des Deutschen Reiches eine unmittelbare Kontrolle der finanziellen Verwaltungstätigkeit des preußischen Kriegsministers [87]).

---

85) Vgl. Zorn, II, S. 542.

86) Ebenso Laband, IV, S. 340; Zorn II, S. 542, 558; Hänel, Staatsrecht, I, S. 524; Meyer, Staatsrecht, S. 403.

87) Der Rechnungshof des Deutschen Reiches ist eine mit der

Entsprechend dem Prinzip jenes Rechnungshofes richtet sich seine Kontrolle darauf, die Durchsetzung der „Budgetzwecke auf ihre Gesetz- und Zweckmäßigkeit" zu prüfen[88]). Demzufolge findet die Kontrolle der finanziellen Geschäftsführung des preußischen Kriegsministers in dreifacher Weise statt: Bei der sog. Rechnungskontrolle handelt es sich zunächst nur um eine einfache kalkulative Prüfung aller Rechnungen und Unterlagen, die sich bei Verbrauch der im Etat ausgeworfenen Summen ergeben haben; in gleicher Weise wird das gesamte nicht in barem Geld bestehende Eigentum des Reichs der Prüfung unterzogen (§§ 9, 10 des Gesetzes).

Neben der Rechnungskontrolle findet als wichtigstes die Verwaltungskontrolle statt. Hierbei richtet sich die Revision darauf, ob „bei der Erwerbung, der Benutzung und der Veräußerung von Reichseigentum, bei der Erhebung von Reichseinnahmen und bei der Verwendung der Einkünfte des Reiches, nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter genauer Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze verfahren worden ist"[89]). Zur Durchführung dieser Aufgabe sind alle Verfügungen der obersten Behörden, die in irgend einer Beziehung zu den

---

preußischen Oberrechnungskammer vereinigte, aber lediglich den Zwecken der Reichsverwaltung dienende auf Reichskosten unterhaltene Behörde, die mangels einer zwischen Bundesrat und Reichstag bisher über die Einrichtung und Befugnisse eines zu errichtenden deutschen Rechnungshofes erzielten Übereinstimmung, bisher von Jahr zu Jahr durch besonderes Gesetz mit der Rechnungskontrolle der im Reichsetat angesetzten Einnahmen und Ausgaben betraut ist. Für seine Tätigkeit kommt daher das preußische Gesetz vom 27. 3. 1872 sowie für die materiellen Grundsätze gemäß § 21: die Instruktion für die Oberrechnungskammer vom 18. 12. 1824 in Betracht.

88) v. Heckel, Handbuch des Staatsrechts, S. 317.

89) Vgl. Instruktion vom 18. 12. 1824 § 43.

Einnahmen und Ausgaben des Reiches stehen, sowie alle derartigen Verordnungen des Bundesrats, sofort mitzuteilen. Aus dieser Bestimmung folgt für den Rechnungshof neben der formellen Aufsicht über die Richtigkeit der Rechnungen das materielle Recht, die gesamte Verwaltungstätigkeit des Reiches, soweit sie sich in den Rechnungsposten erkennbar macht, einer Revision und Kritik zu unterziehen. Infolgedessen richten sich etwaige Monita nicht nur auf die kalkulatorische Richtigkeit der Rechnungen, sondern auch darauf, daß die einzelnen Posten im Einklang mit den bestehenden Gesetzen und Vorschriften stehen. Insoweit hat der Rechnungshof auch das Recht sich über die Zweckmäßigkeit der zur Führung der Finanzverwaltung getroffenen Vorschriften und Einrichtungen zu äußern[90]).

Im dritten Falle richtet sich die Kontrolle auf die etatsmäßige Finanzwirtschaft. Hier hat der Rechnungshof zu prüfen, inwieweit die Verwaltung dem Etatsgesetz gemäß geführt wird, insonderheit ob die Rechnungen über die Verwaltung den Ansätzen des Etats entsprechend aufgestellt, an richtiger Stelle aufgeführt sind und sich dabei keine Fondsverwechselungen ergeben haben[91]).

---

90) Vgl. Instruktion vom 18. 12. 1824, § 3.

91) Indes gelangen nicht alle Rechnungen der preußischen Militärverwaltung unter die Kontrolle des Rechnungshofs. Das preußische Etatsrecht sieht Fonds vor, die zur Deckung geheimer Ausgaben dienen. Diese Rechnungen sind der Tätigkeit der preußischen Oberrechnungskammer gemäß § 9, Abs. 3 des Gesetzes vom 27. 3. 1872 entzogen. Da dieses Gesetz in gleicher Weise auch für den Rechnungshof des Deutschen Reichs zur Anwendung kommt und sich ein solcher Fond im Etat der preußischen Militärverwaltung Kap. 43, Tit. 3 findet, so folgt daraus, daß die Rechnungen über diesen Fond der Revision durch den Rechnungshof entzogen sind. Die Jahresrechnungen hierüber unterliegen der alleinigen Prüfung des preußischen Kriegsministers, der auch die Entlastung für sie erteilt.

Werden vom Rechnungshof die Rechnungen ꝛc. als kalkulatorisch richtig dargestellt, und gleichzeitig gefunden, daß die Verwaltung der Reichseinnahmen und -ausgaben im Rahmen aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen im Etatsgesetz oder der Reichsverfassung enthaltenen Vorschriften erfolgt ist, so ist den Behörden Entlastung zu erteilen. Im andern Falle gehen Monita an die betreffenden Verwaltungsbehörden.

Wenden wir obige Erörterung über die Tätigkeit des Rechnungshofes auf die Finanztätigkeit des preußischen Kriegsministers an, so ergibt sich: der Rechnungshof hat die gesamte Tätigkeit des preußischen Kriegsministers auf dem Gebiete der Finanzen seiner Revision und Kritik zu unterziehen. Zuständig für die Erledigung etwaiger Monita sind die betreffenden preußischen Militärbehörden, wobei der Kriegsminister als höchste Instanz auf ihre Erledigung hinzuwirken hat.

Andererseits wird das Ergebnis der gesamten Kontrolle mit noch nicht erledigten Monitas dem Reichskanzler mitgeteilt, der auf dieser Grundlage Bundesrat und Reichstag Rechnung zu legen hat. Diese sind die zur Ausübung der Staatskontrolle berufenen Körperschaften, denen es in letzter Linie obliegt, zu prüfen, ob die gesamte Finanztätigkeit der Staatsregierung mit der Verfassung und den Vorschriften des Etats im Einklang stehen. Natürlich ist es klar, daß bei dem großen Maaß der ihnen zustehenden Geschäfte eine bis ins einzelne gehende Prüfung nicht möglich ist, und daß sie sich daher

So Laband, IV, S. 518, Note 5; Zorn, I, S. 475; Arndt, Staatsrecht, S. 417.

des Gesamtergebnisses der Rechnungskontrolle als der Grundlage bedienen, auf der sie der Reichsverwaltung Entlastung erteilen. Als oberster Beamter der Reichsverwaltung kommt aber der Reichskanzler in Betracht, dem dann auch im einzelnen Decharge erteilt oder versagt wird.

Nun hat die Erteilung der Decharge nur den Zweck, daß der Reichskanzler für die ihm obliegende politische Verantwortlichkeit die er für die gesetzmäßige Durchführung des Etats zu tragen hat, Entlastung erhält. Nur das ist die staatsrechtliche Wirkung der Decharge. Diese Ansicht vertritt Laband, (IV, S. 532): „Die Rechtswirkungen der erteilten Decharge sind in privatrechtlicher Beziehung die einer ordnungsmäßigen Quittung, in staatsrechtlicher Beziehung, die Entlastung des Reichskanzlers von der ihm bis dahin obliegenden Verantwortlichkeit".

Zu den Reichsfinanzen, für die der Reichskanzler die Verantwortung trägt, gehören aber nach unserer obigen Ausführung auch die Einnahmen und Ausgaben der Heeresverwaltung. Auch für diese trägt der Reichskanzler die Verantwortung, und zwar ist er — da der Rechnungshof sowohl die Richtigkeit der eingegangenen Rechnungen, als auch bei der Verwaltungskontrolle die gesamte Verwaltungstätigkeit, soweit sie sich auf die Finanzen erstreckt, seiner Kontrolle und Kritik zu unterziehen hat — sowohl für die Richtigkeit der vom preußischen Kriegsminister beigebrachten Rechnungen, als auch für die Gesetzmäßigkeit seiner finanziellen Militärverwaltungsakte verantwortlich.

Dementsprechend hat der Reichskanzler für beides dem Bundesrat und Reichstag direkt Rechnung zu legen. Daß er dies für die finanzielle Militärverwaltung tut,

wird von Arndt (Staatsrecht, S. 484) bestritten. Dieser führt aus: „Zwar hat der Reichskanzler gemäß Art. 72 der Reichsverfassung dem Bundesrat und Reichstag über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches zur Entlastung Rechnung zu legen, verantwortlich ist er indessen für diejenigen Verwendungen nicht, welche Militärbehörden vorgenommen haben. Es ist daher nicht zutreffend, und folgt nicht aus Art. 72 der Reichsverfassung, daß die Heeresverwaltung und die Landeskriegsminister verpflichtet sind, dem Reichskanzler Rechnung abzulegen, und daß sie zu allen Abweichungen von den Ansätzen des Etats die Genehmigung des Reichskanzlers einholen müssen. Sie haben vielmehr nicht ihm Rechnung zu legen, sondern durch ihn dem Bundesrat und Reichstage. Der Reichskanzler ist lediglich Vermittler, nicht übergeordnet".

Dieser Ansicht können wir uns nicht anschließen. Sie bildet u. E. eine Verkennung des Wesens der Ministerverantwortlichkeit und der ihnen zu erteilenden Entlastung. Denn die Entlastung schafft nur Recht zwischen dem, der sie erteilt und dem, dem sie erteilt wird. Würde der preußische Kriegsminister dem Bundesrat und Reichstag selbst Rechnung zu legen haben, so müßte dementsprechend — selbst wenn er sich zur Rechnungslegung des Reichskanzlers als Vermittlers bedient — ihm Entlastung erteilt werden. Darüber enthält die Reichsverfassung aber nichts; Art. 72 der Reichsverfassung spricht nur generell von den Reichseinnahmen. Für diese — und zwar für alle, also auch für die der Heeresverwaltung — hat nur der Reichskanzler Rechnung zu legen und nur er erhält vom Bundesrat und Reichstag Entlastung. Daraus folgt dann mit Notwendigkeit, daß der preußische Kriegsminister

seinerseits dem Reichskanzler über seine Finanztätigkeit Rechnung legen muß [92]).

Wenn nun der Reichskanzler für die Finanztätigkeit des preußischen Kriegsministers Rechnung zu legen hat, und damit dem Bundesrat und Reichstag gegenüber die Verantwortung für ihre Gesetzmäßigkeit und Richtigkeit übernimmt, ist es auch selbstverständlich, daß ihm eine Möglichkeit gegeben sein muß, die wirtschaftliche Geschäftsführung des preußischen Kriegsministers zu beeinflussen. Dieses Recht steht ihm zu; und zwar kann er durch direkte Weisungen in seine Geschäftsführung unmittelbar eingreifen: er ist in der Lage, in allen die Finanzen berührenden Angelegenheiten seinen Willen zur Geltung zu bringen, da er über alle Etatsabweichungen zu entscheiden und auf eine sachgemäße Wirtschaftsführung innerhalb des Etats einzuwirken hat.

Wenn auch die Zuständigkeit des preußischen Kriegsministers zur Wirtschaftsführung nicht in Zweifel gezogen werden kann, sondern nach wie vor die finanzielle Verwaltung zu seiner eigenen unmittelbaren Kompetenz gehört, so hat er doch über die ihm durch den Reichsetat zugewiesenen Mittel kein freies Verfügungsrecht. Ihn binden die Ansätze sowie näheren Ausführungsbestimmungen des Etats. Und wenn er in diesem Rahmen frei verfügen, d. h. bestimmen kann, mit wem und auf welcher Grundlage er die in Erfüllung des Etats erforderlichen Geschäfte zur Durchführung bringen will, so hört selbst dieses mit dem Augenblick auf, in dem eine andere

---

92) Laband, IV, S. 532; Zorn, II, S. 542, 559; Schulze, II, S. 264; Hänel, Staatsrecht, I, 515.

Wirtschaftsanordnung des Reichskanzlers ergeht. Dieser muß er unbedingt Folge leisten.

Ebenso steht es, wenn er den Etat in irgend einer Weise überschreiten will. Dann hat er stets die Genehmigung des Reichskanzlers zu dieser Überschreitung einzuholen. Wird ihm die Genehmigung erteilt, so übernimmt der Reichskanzler damit die Verantwortlichkeit dafür gegenüber Bundesrat und Reichstag. Nimmt der preußische Kriegsminister dagegen ohne Genehmigung Etatsüberschreitungen vor, oder richtet er sich in seiner Wirtschaftsführung nicht an die hierin ergangenen Anordnungen des Reichskanzlers, so bleibt zu erörtern, ob der Reichskanzler ihn zur Befolgung zwingen kann.

Festgehalten muß daran werden, daß die Ausübung eines direkten Zwanges durch den Reichskanzler ausgeschlossen ist. Der preußische Kriegsminister ist kein Reichsbeamter, sondern als Bundesstaatsminister Landesbeamter. Daraus folgt, daß der Reichskanzler an sich für seine Handlungen überhaupt keine Verantwortung trägt, noch über ihn Disziplinargewalt ausüben kann. Seine generelle Unverantwortlichkeit für Handlungen des preußischen Kriegsministers modifiziert sich allerdings in der Weise, daß der Reichskanzler durch sein Recht Abweichungen vom Etat zu genehmigen, und auch sonst leitend und anordnend in die Militärfinanzverwaltung des preußischen Kriegsministers einzugreifen, dann auch die Pflicht erhält, für Handlungen des preußischen Kriegsministers, die er genehmigt hat, oder die in Ausführung seiner Anordnungen erfolgten, seinerseits die Verantwortung gegenüber Bundesrat und Reichstag zu übernehmen.

Soweit natürlich der preußische Kriegsminister dem Etat oder den Anordnungen des Reichskanzlers zuwider

handelt, kann man ihm eine Verantwortlichkeit nicht zumuten. Das stände mit dem Wesen der Ministerialverantwortlichkeit in scharfem Widerspruch. Es fragt sich nun, ob der Reichskanzler, da er den preußischen Kriegsminister nicht direkt zum Gehorsam zwingen kann, in anderer Weise seinen Willen durchsetzen kann.

Es ist oben ausgeführt, daß das Militärwesen, als Verwaltungstätigkeit eines Einzelstaates, der Beaufsichtigung durch das Reich unterliegt. Ihre hauptsächliche Bedeutung hat die Reichsaufsicht bei der Durchführung der Reichsgesetze. Zu den Reichsgesetzen gehört auch der Reichsetat. Da ein Teil von ihm den Heeresetat bildet, unterliegt auch dessen Durchführung der Beaufsichtigung durch das Reich. In gleicher Weise ist ausgeführt, daß das Überwachungsorgan für die Ausführung der Reichsgesetze der Kaiser und für ihn der Reichskanzler ist. Hieraus entspringt für den Reichskanzler die Möglichkeit, Zuwiderhandlungen des preußischen Kriegsministers gegen das Budget zu ahnden, gleichgültig, ob es sich um Etatsüberschreitungen oder um Verletzungen von Anordnungen des Reichskanzlers, die zur Durchführung von im Etat vorgesehenen Geschäften ergangen sind, handelt. Nur kann er es nicht direkt, sondern müßte dem preußischen Staate Mitteilung machen, und ihn zum Vorgehen gegen den ungehorsamen Kriegsminister auffordern. Würde er von der Regierung abschlägig beschieden werden, so könnte er den preußischen Staat dazu zwingen lassen. In diesem Falle muß er die Angelegenheit vor den Bundesrat bringen, der gemäß Art. 7, Nr. 3 der Reichsverfassung entscheidet, eventuell gemäß Art. 19 der Reichsverfassung den preußischen Staat zwingen könnte, seinen Kriegsminister

zu einer ordnungsmäßigen Budgetverwaltung anzuhalten [93]).

In einem Falle versagt dies Zwangsmittel, falls nämlich die Handlung des preußischen Kriegsministers keinen „Mangel" im Sinne des Art. 7, Nr. 3 der Reichsverfassung darstellt, somit der Bundesrat kein Recht zum Einschreiten gegen den preußischen Staat haben würde. Dann könnte der Reichskanzler sich nur damit helfen, da er unmöglich als „Sündenbock" für die rechtswidrigen Handlungen von ihm unabhängiger Behörden angesehen werden kann, daß er es ablehnt, das finanzielle Ergebnis der preußischen Militärverwaltung in die Endrechnung zu übernehmen, auf Grund derer er dem Reichstag und Bundesrat seine Rechnung legt und Decharge empfängt. Die Folge davon müßten dann Unterhandlungen zwischen dem Reich und Preußen über die Anhaltung des preußischen Kriegsministers zur Befolgung der Anordnungen des Reichskanzlers sein.

Es gibt also keinen direkten Zwang des preußischen Kriegsministers durch den Reichskanzler, sondern nur eine Einwirkung des Reichs auf den preußischen Staat zwecks Abstellung der Mängel und Fehler in der Finanzverwaltung des preußischen Kriegsministers. Nur die Faktoren des preußischen Staats können den Kriegsminister zwingen, den Anordnungen des Reichskanzlers zu folgen, nicht er selbst.

Wenn diese Erörterungen nun auch ergeben, daß der Reichskanzler kein direktes Zwangsmittel gegenüber dem

---

93) In Praxis ist dies indessen nicht ausführbar. Die Exekution beschließt der Bundesrat und vollzieht der Kaiser. Eine Vollstreckung des Kaisers gegen sich selbst als den König von Preußen ist da natürlich ausgeschlossen.

preußischen Kriegsminister anwenden kann, so hat er doch unbestreitbar das Recht durch direkte Weisungen den Geschäftsgang des preußischen Kriegsministeriums zu beeinflussen. „Nur dann kann logischerweise eine Verantwortlichkeit begründet werden, wenn derselben das Recht korrespondiert, jederzeit in die Funktionen der Behörden, für welche die Verantwortung getragen werden muß, bestimmend einzugreifen“ [94]). Und da der Rechnungshof neben seiner Rechnungskontrolle gleichzeitig berechtigt ist die sach- und zweckmäßige Art der Wirtschaftsführung seiner Kritik zu unterziehen, und der Reichskanzler auch auf Grund der hierin ergehenden Monita dem Reichstag und Bundesrat Rechnung zu legen hat, muß man ihm auch das Recht zugestehen, gegenüber dem preußischen Kriegsminister darauf zu dringen.

Das Aufsichtsrecht des Reichskanzlers, das ihm nach den Artikeln 17 und 4 der Reichsverfassung als oberstem Organ gegenüber allen ausführenden Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten zusteht, hat also auf dem Gebiete der Militärfinanzverwaltung eine bedeutende Weiterung erfahren [95]). Infolge dieser weitreichenden Befugnisse des Reichskanzlers tritt der preußische Kriegsminister zu ihm in ein Abhängigkeitsverhältnis, wie es sonst bei einem Landesminister nicht zu finden ist, in ein Abhängigkeitsverhältnis, das zwar nicht klar und bestimmt ausgedrückt ist, aber tatsächlich für ihn doch eine staatsrechtliche Unterordnung unter den Reichskanzler bedeutet. Hiergegen spricht auch nicht, daß der preußische Kriegsminister im Reichstag den Heeresetat einbringt. Es ist dies eine

94) Zorn, Staatsrecht, II, S. 256.
95) Laband, IV, S. 340; Hänel, Staatsrecht, I, 515.

gewohnheitsrechtlich beibehaltene Form, aus der nichts weiter zu folgern ist. Eine Verantwortlichkeit übernimmt der preußische Kriegsminister damit gegenüber dem Reichstag nicht. Er bringt den Etat nicht als verantwortlicher Kriegsminister ein, sondern als Bundesratsbevollmächtigter des Staats, der im Deutschen Reich das größte militärische Kontingent stellt, und daher das umfassendste Interesse an der Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel haben muß. Daraus erklärt sich dann auch als selbstverständlich, daß der preußische Kriegsminister zum Heeresetat spricht und auf etwaige Interpellationen antwortet.

Die Praxis bestätigt diese Ansicht. So hat Minister von Einem in der Reichstagssitzung vom 17. März 1909 sich dazu geäußert und erklärt: „Ich vertrete den Etat nicht als preußischer Kriegsminister, sondern als Bevollmächtigter zum Bundesrat."

An der durch die Natur gebotenen tatsächlichen staatsrechtlichen Unterordnung des preußischen Kriegsministers unter den Reichskanzler auf dem Gebiete der finanziellen Militärverwaltung ruft dieses daher keine Änderung hervor. Trotzalledem ist der Reichskanzler auf militärwirtschaftlichem Gebiete nicht zum Dienstvorgesetzten des preußischen Kriegsministers geworden, wie er es über die unmittelbaren Reichsbeamten ist. Wenn die ihm zustehenden Befugnisse auch völlig gleich denen sind, die er über die unmittelbaren Reichsbeamten ausübt, so besteht doch zwischen ihnen immer ein prinzipieller Unterschied infolge der mangelnden Disziplinargewalt des Reichskanzlers.

Dieselbe Überordnung des Reichskanzlers über den preußischen Kriegsminister wie bei der finanziellen Militärverwaltung finden wir auch bei der technischen Verwaltung, da diese beiden in den obersten Instanzen nicht

von einander abgezweigt und die für die technische Militärverwaltung ergehenden allgemeinen Anordnungen ohne eine Berührung des Etats nicht denkbar sind. In der Praxis wird der Reichskanzler dem preußischen Kriegsminister allerdings hierin völlig freie Hand lassen, da ihm wohl in den seltensten Fällen eine derartige Sachkenntnis zustehen wird, die ihm direkte Eingriffe möglich macht.

## 9. Kapitel.

### Das Ergebnis.

Kommen wir zum Resultat unserer Arbeit, so finden wir eine vollkommene Unterordnung des preußischen Kriegsministers unter den Reichskanzler. In materieller Hinsicht ergibt sie sich freilich nicht direkt aus Bestimmungen der Reichsverfassung oder dem Aufsichts- und Überwachungsrecht des Reichskanzlers, sondern aus seiner Verantwortlichkeit für die Ausführung der Reichsgesetze, und damit für die Handlungen und Unterlassungen des preußischen Kriegsministers.

In finanzieller Hinsicht dagegen hat der Reichskanzler ein direktes Eingriffsrecht in die Verwaltungstätigkeit des preußischen Kriegsministers; dieser ist gezwungen, bei Abweichungen vom Etat oder den allgemeinen Ausführungsverordnungen sich die Einwilligung des Reichskanzlers zu holen. Hieraus entspringt seine staatsrechtliche Unterordnung unter den Reichskanzler.

Unser Ergebnis entspricht auch vollkommen dem Wesen der politischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber Bundesrat und Reichstag. Nur in diesem Falle, — wenn er dem preußischen Kriegsminister übergeordnet

ist, und so die Möglichkeit hat, in seine Tätigkeit bestimmend einzugreifen — entspricht die Tatsache, daß er die ihm von der Reichsverfassung auferlegte Verantwortlichkeit für die Tätigkeit des preußischen Kriegsministers gegenüber Bundesrat und Reichstag zu tragen hat, den heutigen Grundsätzen der Ministerverantwortlichkeit.

Ebenso läßt sich die Übung der Praxis mit unseren Ausführungen durchaus in Einklang bringen. Im Prinzip gilt auch bei ihr unbedingt die Überordnung des Reichskanzlers. Da sein Geschäftskreis aber außerordentlich groß ist, wird er häufig die Ausführung der Einzelheiten in der Militärverwaltung nicht selbst vornehmen, sondern dem preußischen Kriegsminister als der dazu berufenen Spezialbehörde überlassen. Aus diesem Grunde kann es nicht Wunder nehmen, wenn seine tatsächliche rechtliche Überordnung über den preußischen Kriegsminister in Wirklichkeit nicht in gleich bestimmter Weise in Erscheinung tritt wie man es nach dem Ergebnis unserer Ausführungen annehmen müßte.